

SOBRE LA NECESIDAD DE UNA VISIÓN ESTRATÉGICA EN LA GESTIÓN DE PROGRAMAS CONTRA LA POBREZA

ERNESTO VELASCO SÁNCHEZ

EN MÉXICO, LA REFLEXIÓN ACERCA DE "LA CUESTIÓN SOCIAL"¹ ha tenido mucha importancia en los últimos años, tanta, que sobre los objetivos, métodos y evaluación de las políticas sociales del gobierno mexicano han hablado académicos, políticos, periodistas, profesionistas. Esta preocupación está más que justificada frente a las cifras alarmantes que indican que alrededor de 43% de la población total del país vive en la pobreza, 28% de ella, en situación de pobreza extrema, es decir, alrededor de 26.46 millones de personas.²

Estos números parecen señalar que un reto fundamental para la sociedad mexicana continúa siendo, hoy en día, mejorar la calidad de vida de las personas que se encuentran en el nivel más bajo de la escala social. Sin embargo, la discusión contemporánea del problema (si bien es cierto que ha sido enriquecedora, que ha generado nuevas líneas de reflexión y que ha abierto la puerta a nuevas formas de intervención pública) da la impresión de que, debido a su indudable complejidad, ha tendido a fragmentarlo excesivamente, lo que trae como resultado propuestas de acción parciales. Un ejemplo es el debate acerca de los métodos para la medición del núme-

¹ Entiendo por política social, en una dimensión macro, aquellas actividades llevadas a cabo por instituciones públicas dentro del sistema de distribución social, de forma paralela a un modo de producción específico. En términos particulares, se refiere a la desmercantilización de ciertas relaciones sociales con el fin de mantener un nivel de vida mínimo en la población, como pueden ser la salud y la educación, entre otras. Los programas de combate a la pobreza son parte de la política social global de una comunidad política.

² Cifras incluidas en Banamex-Accival, *Examen de la situación económica de México*, núm. 879, 1999, p. 91. El número de pobres extremos está calculado sobre una población total de 94.5 millones de habitantes. La pobreza extrema se refiere a cuando el ingreso total del hogar es menor que el valor de la canasta alimentaria suficiente para satisfacer las necesidades nutricionales del grupo familiar, y se considera pobreza moderada cuando el ingreso del hogar es superior al valor de la canasta alimentaria, pero dos veces inferior a esa cantidad.

ro de pobres de la población, tales como la línea de pobreza, el índice de consumo calórico, las necesidades básicas insatisfechas, entre otros. Esta discusión ha hecho hincapié en las ventajas y desventajas de cada método y en las posibles consecuencias que cada alternativa puede tener en la definición de los objetivos de la política pública.³ No obstante, este análisis no se ha extendido para dar sustento, por ejemplo, a la participación de los gobiernos subnacionales en el diseño y la aplicación de programas específicos de combate a la pobreza que consideren una u otra de las opciones teórico-metodológicas. Considero que se ha descuidado el análisis global del fenómeno de la pobreza, sobre todo en lo referente a la importancia de las variables internas de las organizaciones públicas que tiene como objetivo aliviarla.

El presente artículo trata de ofrecer un panorama de los conceptos que actualmente dominan la reflexión sobre la gestión de programas de combate a la pobreza en México. Específicamente me referiré a la "focalización", por una parte, y por otra a la creación de canales de participación en el proceso de instrumentación de los programas sociales. El objetivo es hacer notar la ausencia de un vínculo teórico-metodológico claro entre una y otra área de la reflexión, y apuntar algunas de las consecuencias que esto tiene para el desarrollo de dichos programas. Mi meta principal será mostrar que la falta de un esquema de gestión estratégica hace tanto de la focalización como de la participación comunitaria meras formas reactivas de actuación gubernamental que, si bien pueden mejorar la situación de los pobres al reducir el número de sus necesidades insatisfechas, no logran romper el círculo vicioso de la marginación.

En la primera sección discutiré las características generales del problema de la pobreza, con objeto de llegar a una definición que integre la pobreza, como término absoluto, en la idea de marginación, es decir, la falta de acceso a las oportunidades de que goza el resto de la sociedad. En seguida, revisaré las justificaciones y problemas de los esfuerzos de focalización y de promoción de la participación de los pobres, para luego ilustrar brevemente las consecuencias de confundir estos medios con los fines de la acción pública. Finalmente revisaré la importancia de la adopción de un planteamiento estratégico en el campo de los programas sociales para mejorar su desempeño, y terminaré con algunos comentarios a manera de conclusión.

³ Acerca de este debate, el imprescindible libro de Bertha Lerner, *América Latina: los debates en política social, desigualdad y pobreza*, México, Miguel Ángel Porrúa Editor, 1996; especialmente las pp. 171-176.

LA POBREZA COMO CONCEPTO

Sin duda, el concepto de pobreza debe entenderse dentro de un marco histórico y social determinado. La toma de conciencia acerca de la necesidad de “ayuda pública permanente” a los sectores más desprotegidos es un proceso relativamente reciente y que cobró forma en el Estado social de derecho —entendido como aquel que, dentro de la racionalidad legal, incluye la noción de derechos sociales de los ciudadanos que deben ser protegidos por las instituciones estatales por medio de políticas y programas, es decir, a partir de la movilización de leyes, presupuestos y funcionarios con el fin de producir bienes y servicios que procuren no sólo la eficiencia del sistema económico, sino también la equidad en la distribución de la riqueza social.

Las causas que dieron origen a los estados de bienestar europeos y a los estados modernizadores justicialistas en América Latina son múltiples. En primer lugar, la modernización e industrialización, resultado de la acumulación capitalista, debilitaron las redes de solidaridad comunitaria tradicionales, provocaron la creación de ciudades masificadas y aumentaron la demanda de mano de obra calificada. En segundo, la necesidad de integración de las clases trabajadoras en los proyectos de desarrollo nacional, como forma de mantener la integridad territorial y política de los países. En tercero, los cambios demográficos (menores tasas de mortalidad infantil y mayor esperanza de vida, por ejemplo) y la inestabilidad de la familia como la institución garante de las condiciones para la reproducción de la vida. Finalmente, los intereses sociales y las ideologías proclives a la inclusión de los temas sociales en la agenda pública.⁴ Todos estos fenómenos han hecho de la igualdad material y de oportunidades parte del discurso de legitimación de los estados nacionales de la segunda mitad del siglo XX.⁵

Ahora bien, con respecto al tema específico de la pobreza y la marginación, si bien hay consenso acerca de la necesidad de ayudar a los sectores menos privilegiados de la sociedad, no existe acuerdo sobre quién debe ser incluido como beneficiario de dicha ayuda; tampoco acerca de quién es el responsable de mejorar las condiciones de vida, ni sobre cuáles son los medios más adecuados para lograr resultados efectivos. Nos encontramos fren-

⁴ Un tratamiento sintético, tanto teórico como descriptivo, de las causas mencionadas se encuentra en Sebastián Sarasa, *El servicio de lo social*, Madrid, Ministerio de Asuntos Sociales, 1993, pp. 73-97.

⁵ La inclusión de “lo social” en el discurso legitimador no está exenta de tensiones, sobre todo porque se pone en peligro la lógica de acumulación propia del sistema capitalista. Véase Jürgen Habermas, *Problemas de legitimación en el capitalismo tardío*, Buenos Aires, Amorrortu, 1995, pp. 53-54.

te a lo que Rittel y Webber llaman un “problema retorcido”.⁶ Estos autores se refieren a los problemas que escapan de una buena definición (evidente e inequívoca) y cuya solución descansa en juicios políticos nebulosos, elusivos o poco claros.⁷ Las características principales de este tipo de problemas son:

1. No existe una formulación permanente y definitiva de los *problemas retorcidos*: la causa principal de esto es que la información requerida para llegar a un entendimiento cabal del problema es una variable que depende de una idea predeterminada acerca de cómo solucionarlo. Su caracterización se convierte en una lista de soluciones concebibles, lo que funde el proceso de formulación de preguntas con la búsqueda de soluciones: “la formulación de un *problema retorcido* es el problema”, y depende esencialmente de la situación contextual en que se hace tal formulación.

2. Los *problemas retorcidos* no muestran reglas que determinan cuándo se han solucionado: como resultado directo de que el proceso de resolver el problema es idéntico al proceso de determinar su naturaleza, no es posible establecer criterios para entender efectivamente tal naturaleza; la cadena causal que une los sistemas sociales, abiertos e interactuantes, no tiene término. Así, el funcionario siempre estará tratando de hacer su mejor esfuerzo y terminará su trabajo no por razones “inherentes” a la lógica de la cuestión, sino por factores externos al problema: se acaba el tiempo, el dinero o la paciencia.

3. Las soluciones a los *problemas retorcidos* no son falsas o verdaderas, sino buenas o malas: en la mayoría de los casos, los interesados en una cuestión juzgan las soluciones propuestas, pero son incapaces de establecer criterios o reglas formales “objetivas” que permitan determinar lo que es correcto o incorrecto. De ahí que los juicios se orienten hacia ciertos valores “ideológicos”, de los que resultan calificativos como “bueno” o “malo”, “mejor” o “peor”, “satisfactorio” o “bastante bueno”.

4. No existe una prueba final o inmediata que confirme la efectividad de una solución: toda solución a un *problema retorcido* generará una corriente de consecuencias que tendrán efecto por un periodo indeterminadamente largo de tiempo. Tales efectos pueden llegar a revertir las ventajas buscadas o logradas en un momento dado.

⁶ La siguiente sección se basa en Horst W. J. Rittel y Melvin M. Webber, “Dilemas de una teoría general de la planeación”, en Luis F. Aguilar (ed.), *Problemas públicos y agenda de gobierno*, México, Miguel Ángel Porrúa Editor, 2ª ed., 1991, pp. 171-182.

⁷ Los problemas sociales nunca se solucionan; en el mejor de los casos se resuelven una y otra vez. *Ibid.*, p. 170.

5. Toda solución de un problema tendrá consecuencias más o menos irreversibles que pueden afectar a muchas personas de manera coyuntural o permanente. Así, “todo ensayo cuenta”, y todo intento por revertir los efectos ocasionados por una solución pasada implica sumergirse en una serie nueva de *problemas retorcidos*.

6. Los *problemas retorcidos* no tienen un conjunto enumerable o exhaustivamente representable de soluciones potenciales, ni existe un grupo especificado claramente de las operaciones permisibles que se puedan incorporar en un plan o programa de acción. Comúnmente surgen varias soluciones potenciales (“cualquier cosa se vale”) cuya elección depende del *juicio* del funcionario. Así, ante problemas mal definidos y, consecuentemente, con soluciones también mal definidas, la elaboración de un conjunto de acciones viables depende de los juicios realistas, de la capacidad para valorar las ideas innovadoras o “exóticas” y, finalmente, de la calidad y cantidad de confianza y credibilidad que exista entre el que planea y sus clientes.

7. Todo *problema retorcido* es esencialmente único: esto significa que, sin importar lo amplia que sea la lista de rasgos que un problema comparta con otro, siempre existe la probabilidad de que se presente una particularidad fundamental que deje sin relevancia dichas coincidencias. Así, no existen clases de problemas que puedan ser resueltos con arreglo a una serie estable de principios de solución.

8. Todo *problema retorcido* puede ser un síntoma de otro problema: resolver un problema requiere establecer una relación de causa-efecto que ayude a determinar las acciones que tiendan a eliminar las fuentes de la problemática. Ello, sin embargo, plantea la cuestión de diferenciar el problema de sus “síntomas”. El riesgo está en la confusión de la que resulta el diseño de soluciones que actúen en un nivel demasiado bajo, lo que puede tener el efecto negativo de complicar el tratamiento de los problemas de fondo, es decir, los decisivos.

9. La elección de una explicación determina la naturaleza de la solución preferida: tal elección se rige por un criterio dependiente de la actitud que se tiene ante la cuestión, es decir, de la “visión del mundo” del analista.

Debido a estas características, cualquier definición del “problema de la pobreza” encontrará diversas y serias dificultades, y tendrá ventajas y desventajas. El dominio que los economistas han ejercido sobre el análisis de las causas de la pobreza ha establecido la tendencia a definir al pobre exclusivamente en términos de ingreso.⁸ Esta visión restrictiva del fenómeno

⁸ Existen excepciones notables como, por ejemplo, los esfuerzos del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Comisión Económica para América Latina y el Ca-

de la pobreza da lugar a interpretaciones que no consideran la situación social y las variantes individuales que acentúan o minimizan el efecto del ingreso en el bienestar de las personas “de carne y hueso”.

Desde ese punto de vista, el problema de definir quiénes son los beneficiarios de un programa se reduce a la determinación de una línea de pobreza más o menos elevada y al diseño de las herramientas estadísticas que permitan revelar el ingreso personal de los habitantes de una región o de un país. El objetivo del combate a la pobreza sería, entonces, elevar los niveles de percepción por medio de salarios o subsidios: el gobierno podría simplemente dedicarse a expedir cheques que garanticen que los sujetos se coloquen por encima del ingreso mínimo requerido. Ésta es una simplificación que, sin embargo, muestra las limitaciones de este enfoque: sin duda no es lo mismo ganar el salario mínimo cuando se vive en una colonia urbana dotada de todos los servicios, que ganarlo en la sierra del estado de Guerrero, donde ni siquiera es posible cambiar el dinero por bienes y servicios. Además, esta definición de pobreza reduce el bienestar a la posibilidad de entrar en relaciones de intercambio en el mercado, sin considerar otros aspectos igualmente importantes para el individuo, como son la autoestima y la pertenencia a redes de solidaridad e identidad sociales.

Para efectos de este trabajo, consideraré el fenómeno de la pobreza en los términos de Amartya Sen, es decir, como la falta de oportunidades que una persona enfrenta para *realizar* ciertas capacidades (de “ser” o de “hacer”) básicas de manera mínimamente aceptable.⁹ Se trata de un déficit de *realizaciones*. Desde este punto de vista, el contar con un cierto ingreso, o con una cierta posición social, puede ayudar a tener mejores niveles de bienestar, pero no es suficiente. Es fundamental distinguir entre tener una “buena posición” y “estar bien”¹⁰: los bienes materiales son medios que las personas utilizan para alcanzar fines (realizaciones) múltiples y definidos de manera personal, comunitaria o culturalmente; “lo que importa para pensar el bienestar no es lo que uno tiene, sino lo que uno consigue realizar con lo que tiene”.¹¹ El problema de la marginación se refiere a la incapacidad de un sector de la población para realizar lo que para otro sector es común o normal. De ahí se desprende que las personas pueden tener “tasas”

ribe (CEPAL), que han realizado estudios de medición de la pobreza con base en la metodología de la variante alimentaria y el método de las necesidades básicas insatisfechas. Véase Bertha Lerner, *op. cit.*, pp. 149-159.

⁹ Amartya K. Sen, “The Political Economy of Targeting”, en Dominique van de Walle y Kimberly Nead, *Public Spending and the Poor*, Washington, The World Bank, 1995, p. 15.

¹⁰ Amartya K. Sen, “El bienestar y la libertad”, en su libro, *Bienestar, justicia y mercado*, Buenos Aires, Paidós, 1991, p. 75.

¹¹ Damián Salcedo, “Introducción”, en Amartya K. Sen, *op. cit.*, p. 24.

de conversión de capacidades en realizaciones diferentes partiendo de la misma canasta de bienes inicial debido a razones biológicas, naturales y, fundamentalmente, sociales. Un ejemplo claro es el caso de la agudización de la pobreza entre las mujeres: debido a su posición de dependencia material y a su *status* social, tienden a lograr menos realizaciones que los varones de un mismo núcleo familiar.¹²

Esta definición, entonces, remonta la discusión sobre la línea de ingreso como instrumento para definir quién es pobre y se adentra en un aspecto fundamental para definir la pobreza en las sociedades modernas: la exclusión social o la marginación. Así, no es suficiente con tener salud, educación y una alimentación adecuada, sino que la pobreza puede mantener sus mecanismos de reproducción de la desigualdad por medio de la discriminación social, la estigmatización y la preparación inadecuada para aprovechar las oportunidades sociales. Sen define el bienestar, no en términos de posesiones “valiosas”, sino a partir de consecuciones “valiosas”. La participación en el ingreso tiene importancia fundamental, pero también lo tiene la inclusión en los canales familiares, comunitarios y nacionales de distribución de poder político y económico. Esto se traduce en que la calidad de vida que logra alcanzar una persona depende de su capacidad para elegir ese modo de vida particular.¹³ La pobreza se refiere a la falta de libertad de los sujetos para desarrollar sus capacidades en la dirección que ellos elegirían de no encontrarse en una situación de privación. La política social tendría pues un papel importante al perfilar una estructura social que dé amplias oportunidades de elección iguales para todos los ciudadanos.

De esta manera, para Sen la pobreza no se refiere sólo a la ausencia de un determinado nivel de ingreso, sino que también tiene una faceta política, es decir, de falta de capacidad para influir sobre las decisiones de todo tipo, lo que termina por negarle al pobre el desarrollo pleno de todas sus capacidades. Se refiere a una inadecuada distribución de la riqueza, así como de la capacidad de autonomía personal. Ambos aspectos tienen una importancia crucial, de ahí que tanto el tema de la focalización como el de la participación de los beneficiarios en la toma de decisiones con respecto a los programas que los atienden sean fundamentales para evaluar la forma en que estos programas cumplen su función en América Latina, y en Méxi-

¹² Un estudio muestra que ser mujer aumenta en 20% la probabilidad de pertenecer al quintil más pobre de la población. George Paschopoulos *et al.*, *Poverty and Income Distribution in Latin America, The Story of the 1980's*, Washington, The World Bank, Technical Paper núm. 351, 1997, p. 27, citado en Alberto Díaz Cayeros, “Una perspectiva comparada de las políticas sociales. Viabilidad política de su focalización”, *Revista de Trabajo Social*, núm. 21, 1998, p. 40.

¹³ Damián Salcedo, *op. cit.*, p. 26.

co en particular. Sin embargo, como esta definición de pobreza despierta sospechas, parece que hace falta el elemento teórico y práctico que enlace ambos lados de la ecuación. Esto lo argumentaré en los siguientes apartados.

FOCALIZACIÓN DE LOS RECURSOS EN EL COMBATE A LA POBREZA

Desde mediados de la década de los ochenta, la crisis económica y la inviabilidad fiscal del Estado "populista" abrió paso al cuestionamiento de las políticas y planes sociales del pasado. Una de las críticas fundamentales se centró en que el tipo de programas instrumentados a partir de un criterio de asignación universalista (acceso irrestricto) o vinculado a la posición laboral de los beneficiarios dejó fuera de los apoyos sociales a amplios sectores de la población (fundamentalmente rurales). Al contrario de lo que se pretendía, dicho esquema brindó mayores bienes y servicios a grupos corporativamente organizados, a los trabajadores urbanos del sector formal y a las clases medias.¹⁴ Dada la reducción generalizada de los presupuestos públicos que exigía el cambio de modelo de desarrollo, el tema del óptimo aprovechamiento del gasto, y de la compensación de los grupos que de manera temporal serían afectados por las políticas de ajuste, orientó el debate sobre la pobreza hacia la necesidad de focalizar el gasto social. Se argumentó que la provisión universal de bienes y servicios era demasiado costosa, que promovía el paternalismo y el clientelismo y que, en general, no contribuía a aliviar la pobreza en el largo plazo.

La demanda de focalizar, no exenta de controversias,¹⁵ exige dirigir el gasto público hacia las áreas geográficas que presentan mayor necesidad, de manera que se concentren recursos en aquellos que realmente los requieren. De ahí la opción de las transferencias relacionadas con indicadores tales como el ingreso personal, en vez de utilizar subsidios generalizados o dirigidos a ciertos grupos ocupacionales.¹⁶ Se trata de mejorar la eficiencia en

¹⁴ Bertha Lerner, *op. cit.*, p. 92, y Carlos M. Vilas, "De ambulancias, bomberos y policías: la política social del neoliberalismo (notas para una perspectiva macro)", en *Las políticas sociales de México en los años noventa*, México, Instituto Mora-UNAM-FLACSO-Plaza y Valdés, 1996, p. 121.

¹⁵ Hay consenso en cuanto a la necesidad de generar programas dirigidos a mejorar las condiciones de aquellos que están en la peor posición de la escala social. Sin embargo, el potencial de movilización política de dichos programas y el hecho de que sean ampliamente promovidos por organizaciones financieras internacionales, como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, han propiciado un apasionado debate acerca de sus ventajas y desventajas, no siempre guiado por argumentos equilibrados y objetivos.

¹⁶ Anthony B. Atkinson, "On Targeting Social Security: Theory and Western Evidence with Family Benefits", en Dominique van de Walle y Kimberly Nead, *op. cit.*, p. 25.

la asignación de recursos, reducir la utilización de instrumentos inflacionarios y fomentar la corresponsabilidad de los receptores, pues en muchos casos se les exige contribuir con recursos o con trabajo.

El esfuerzo por focalizar tuvo su primera prueba con la creación de fondos sociales (por ejemplo, el Fondo Social de Emergencia de Bolivia creado en 1986¹⁷) que tenían como objetivo eludir las estructuras corporativas y burocráticas, en muchos casos ligadas de manera directa al titular del Poder Ejecutivo.¹⁸ La manera de garantizar que los recursos “den en el blanco” es el establecimiento de un grado importante de condicionalidad, es decir, los diseñadores de los programas determinan con qué criterios se construye el perfil de la población que requiere atención de modo más apremiante. Esto se ha convertido, en general, en un complejo ejercicio de recolección de datos estadísticos y de elaboración de fórmulas de distribución de los recursos, ya sea en función de una determinada línea de pobreza o de un agregado de estadísticas sobre salud, educación y nutrición.

En México, la discusión sobre la mejor fórmula para repartir los recursos del combate a la pobreza ha tenido un lugar central; de hecho, parece que el refinamiento estadístico de dichas fórmulas se ha convertido en un fin en sí mismo.¹⁹ El resultado ha sido la definición de ciertas zonas prioritarias en el combate a la pobreza y un mapa de la distribución de los pobres en el territorio nacional con un importante grado de detalle. La operación de los programas, sin embargo, parece no haber recibido la misma atención dentro del análisis. En general, se considera que la creación de una estructura alternati-

¹⁷ Un estudio sistemático de este caso, en Marco Antonio Mena Rodríguez, *Sencillo modelo de definición de problemas en el análisis de políticas públicas, ilustrado con el diseño de los Fondos de Inversión Social del Banco Mundial en América Latina*, tesis de licenciatura en administración pública, México, El Colegio de México, 1997.

¹⁸ En el caso del Programa Nacional de Solidaridad, María del Carmen Pardo considera que la estrategia central consistió en concentrar la mayor cantidad de recursos en manos del Ejecutivo, de manera que su titular los distribuyese discrecionalmente para lograr el control de los grupos de bajos ingresos. El problema fue que, al convertirse en una estructura paralela a la institucional, dependía en extremo del apoyo presidencial y sus beneficios constituían una “dádiva” que el presidente otorgaba o quitaba según lo requiriera la construcción de equilibrios sociales. María del Carmen Pardo, “La política social como dádiva del presidente”, *Foro Internacional*, núms. 143-144, 1996, p. 294.

¹⁹ Véase Santiago Levy, “La pobreza extrema en México: una propuesta de política”, *Estudios Económicos*, núm. 1, 1991, *passim*. Este refinamiento ha tenido consecuencias políticas en nuestro país. Por ejemplo, la controversia acerca de la descentralización de los recursos del ramo 26 (hoy 33) del presupuesto de egresos, que incluso llevó a un proceso de controversia constitucional en el caso del estado de Puebla. Para una revisión de los efectos distributivos de las diferentes fórmulas presupuestales, Juan Pablo Guerrero *et al.*, *La descentralización de los fondos de aportaciones federales (ramo 33). Análisis preliminar de sus efectos y riesgos*, México, Centro de Investigación y Docencia Económica, “Documentos de Trabajo”, s.f.

va (como en el caso del Programa Nacional de Solidaridad, durante el sexenio 1988-1994²⁰) o la utilización de recursos administrativos ya existentes (como opera el programa PROGRESA, en el presente sexenio) es suficiente para garantizar que los beneficiarios “legítimos” serán atendidos. Se trata de una visión instrumental de la administración pública; es decir, de organizaciones que deben aplicar mecánicamente los parámetros que establece como normas el equipo diseñador de la intervención. El problema que se identifica de inmediato es que se corre el riesgo de que la identificación de “los pobres” y los “extra pobres” por medio de categorías técnicas caricaturee el asunto, y se ignore que las situaciones de pobreza se caracterizan por un alto grado de complejidad y heterogeneidad, y por tener fronteras nebulosas. Se puede perder de vista el hecho de la multicausalidad de la pobreza,²¹ restringiendo así la definición a la simple carencia de servicios.²²

La falta de reflexión acerca de la forma más adecuada de gestionar los programas “focalizados” hace aún más difícil la comprensión del problema; con ello, se complica también la eliminación de los dos tipos principales de errores que estos proyectos tienen que enfrentar. Por una parte, están los errores que se refieren a la incapacidad para alcanzar a todos los miembros del grupo “objetivo”, conocidos igualmente como errores tipo “F” (del inglés *failure*). Se trata de errores en la definición de la meta principal de la focalización.²³ Un ejemplo de este tipo de falla es la distribución de complementos alimenticios de manera excesivamente racionada, a tal punto que no todos los afectados por una hambruna alcanzan a beneficiarse. El segundo tipo de error, o errores “E” (*excessive coverage*), se refiere a la asignación de beneficios a personas, familias o grupos que no cumplen con los requisitos establecidos por el programa. En este caso, el ejemplo típico es el otorgamiento de subsidios generalizados para el consumo de alimentos en una sociedad, de los cuales no sólo se benefician los más pobres, sino también aquellos que tienen una condición menos grave. Incluso, pueden beneficiarse más estos últimos que los primeros, debido a su mayor capacidad de consumo.

Ambos tipos de errores erosionan la eficiencia de los programas: los errores del tipo “E” aumentan los costos sin generar beneficios (como es el

²⁰ Véase María del Carmen Pardo, *op. cit.*, p. 308.

²¹ Quizás como en ningún otro fenómeno, la pobreza sea un hecho cuyas causas y naturaleza son infinitas e incalculables.

²² Graciela Cardarelli y Mónica Rosenfeld, *Las participaciones de la pobreza*, Buenos Aires, Paidós, 1998, p. 84.

²³ La tipología de los errores de la focalización se reproduce de Giovanni Andrea Cornia y Frances Stewart, “Two Errors of Targeting”, en Dominique van de Walle y Kimberly Nead, *op. cit.*, p. 351.

caso de las transferencias universales a aquellos que no son pobres), mientras los del tipo "F" reducen tanto los costos como los beneficios (al alejar el monto y el alcance de los beneficios del óptimo social).²⁴ La eliminación de estos dos tipos de errores se enfrenta a obstáculos de diferente naturaleza, pero que ponen el acento en los encargados de llevar a cabo los programas y de distribuir sus beneficios, es decir, los funcionarios intermedios o mediadores.

Los mediadores deben ser los principales responsables de recabar la información necesaria para mejorar la aplicación de los recursos, por lo que requieren de sensibilidad con respecto al medio en que operan. El concepto de focalización parece ignorar el hecho de que la intervención pública afecta el comportamiento de los integrantes y la composición de los grupos objetivo. Como señala Sen:

Si los supuestos públicos objetivo fuesen fácilmente identificables y pasivos, ello implicaría el fin de la cuestión —todos convergiríamos en la definición de una estrategia adecuada, con cuyos méritos estaríamos de acuerdo. Algunos de los argumentos más agudos en favor de la focalización crean una sensación inquietante que lleva a pensar que en realidad se trata de la visión de aquellos que no creen en la focalización como medio para la eliminación de la pobreza. La naturaleza del verdadero problema de la eliminación de la pobreza difiere de ello precisamente porque la gente involucrada actúa y reacciona, se angustia y huye en respuesta a las políticas dirigidas a acabar con la pobreza.²⁵

Los beneficiarios tienen sus propios motivos y reacciones, su propia psicología, además de estar inmersos en relaciones económicas, sociales y políticas particulares. Ante todo esto, la gestión de los programas debe ser sensible. Existen diferentes obstáculos que enfrentar. Los más relevantes son:

1. Asimetría de la información: en general, la interacción de los trabajadores del programa y los clientes se caracteriza por la asimetría en la información, es decir, unos y otros cuentan con un conjunto limitado de datos acerca de las condiciones de vida, intenciones y objetivos de los demás.²⁶ El primer efecto posible de este hecho es que aquellos que no cumplen con los requisitos impuestos por el programa intenten engañar a los funcionarios al proporcionar información falsa o ambigua. Se trata de un problema de

²⁴ Anthony B. Atkinson, *op. cit.*, p. 51.

²⁵ Amartya Sen, "The Political Economy of Targeting", *op. cit.*, p. 12.

²⁶ Laurence E. Lynn, Jr., "La realización de las políticas como un bien colectivo: una perspectiva estratégica de la gestión de programas sociales", en Barry Bozeman (coord.), *La gestión pública. El estado del arte*, México, Fondo de Cultura Económica, 1998, p. 168.

“agente principal”, en el que el gobierno tiene como objetivo inducir a quienes tienen las características establecidas a pedir el apoyo, mientras trata de asegurarse que todos aquellos que lo solicitan en verdad sean merecedores de los beneficios. La reacción será integrar un sistema de recompensas y castigos que intente detectar a los que hacen trampa. El riesgo es que con tal sistema se puede cometer errores que terminen por excluir de manera injusta a beneficiarios honestos.²⁷ Esto también tiene efectos sobre los incentivos para que los beneficiarios legítimos presenten solicitudes de ayuda, por miedo a no cumplir verdaderamente con las exigencias del programa.

Se debe tener en cuenta que los datos estadísticos no siempre son tan completos o acertados como para permitir una transferencia automática de los bienes o servicios. En general, es probable que se requiera la comprobación *in situ* de información como la relativa al *status* laboral presente (empleado o desempleado), el número de integrantes de las familias, el domicilio actual, la asistencia a la escuela, entre otros datos.²⁸

2. *Distorsión de incentivos*: la transferencia de beneficios sociales puede alterar la conducta económica de los beneficiarios; por ejemplo, reducir su nivel de ingresos voluntariamente para no perder algún tipo de subsidio o no realizar el esfuerzo suficiente para buscar trabajo si se cuenta con un seguro contra el desempleo. La definición de las características exigidas a los beneficiarios, en consecuencia, tiene un efecto sobre la forma en que se conducen las personas.²⁹ En el ámbito de los programas contra la pobreza, recibir bienes o servicios provenientes del gobierno puede debilitar las redes de solidaridad que en algunas comunidades garantizan la redistribución de los riesgos y la subsistencia de los miembros menos aventajados. El problema es que una vez que tales redes se han perdido, es muy difícil recuperarlas,³⁰ lo que puede empeorar la situación de los beneficiarios cuando, por alguna razón, el programa de apoyo gubernamental reduzca sus ayudas o desaparezca.³¹ Este es el típico caso de las “soluciones adictivas”,

²⁷ Amartya Sen, “The political Economy of Targeting”, *op. cit.*, p. 12.

²⁸ Anthony B. Atkinson, *op. cit.*, p. 52.

²⁹ Existen indicadores menos disruptivos que otros. Véase Amartya Sen, “The Political Economy of Targeting”, *op. cit.*, pp. 17-19.

³⁰ El problema se refiere a que muchos esquemas de apoyo a los pobres pueden socavar los “beneficios intangibles”, en términos de Hirschman, sobre los que se basan la confianza y los intercambios regidos no por la lógica del mercado sino por la reciprocidad. Los beneficios intangibles se refieren a la experiencia que se tiene al emprender una acción colectiva con un grado razonable de éxito en cuanto a la obtención de beneficios comunes. Véase Albert O. Hirschman, *El avance en colectividad. Experimentos populares en América Latina*, México, Fondo de cultura Económica, 1996.

³¹ Un ejemplo es la introducción de la medicina alópata en comunidades alejadas, lo que propicia la pérdida del conocimiento acerca de los recursos curativos del propio medio (la her-

que pueden promover la dependencia y debilitar las capacidades de las personas para buscar soluciones viables a sus propios problemas.³²

3. *Diferencias en la capacidad o motivación para reclamar los beneficios*: los habitantes objeto de los programas focalizados que pertenecen a un estrato que, por definición, tiene niveles de educación y de acceso a la información bajos, pueden verse impedidos para obtener los beneficios de los diferentes programas, incluso cuando cumplan con los requisitos exigidos. Esto puede ser consecuencia tanto del desconocimiento de los trámites que es necesario realizar o de que se reúnen los requisitos, así como de la lejanía de los centros de atención. Pero, de manera fundamental, se debe a la falta de influencia de los beneficiarios sobre los prestadores de los servicios, es decir, a su falta de capacidad para “hacerse oír”.³³

Casos más complicados se refieren al hecho de que la provisión de beneficios a partir de una definición de “quién es pobre” puede llegar a tener connotaciones estigmatizantes para ciertos miembros de un conjunto identificado desde fuera. Este efecto puede ser acentuado por el trato recibido o por las condiciones de calidad en que se proveen los beneficios.³⁴

4. *Viabilidad política*: la continuidad política de los programas de combate a la pobreza enfrenta serios riesgos provenientes de dos tipos distintos de fuentes, pero que tienen una estrecha relación entre sí. Por un lado, la falta de apoyo nacional a este tipo de programas. Debido a que se refiere a grupos específicos de la sociedad, que en general se encuentran en una situación de desventaja en cuanto al aprovechamiento de sus derechos políticos y económicos, el mantenimiento de los esfuerzos por concentrar recursos en estos grupos vulnerables depende en gran medida de que se tenga eco en grupos sociales más poderosos.³⁵ El problema radica en que los que pagan impuestos estén de acuerdo en que los presupuestos públicos que financian se dirijan justamente a las personas que no contribuyen en

bolaria, por ejemplo), provocando la desprotección de las personas en el momento en que falta la medicina industrializada. Entrevista con un dirigente de Chiltak, A.C., San Cristobal de las Casas, Chiapas, marzo de 1999.

³² Paul Senge, *The Fifth Discipline: The Art and Practice of the Learning Organization*, Nueva York, Doubleday-Currency, 1990.

³³ Esto incluye la falta tanto de una adecuada representación de sus intereses frente a las instancias de decisión, y de tiempo para realizar trámites, como de influencias y de capacidad para corromper en favor propio a los empleados públicos. En resumen, “es difícil redireccionar hacia los pobres el gasto que antes llegaba a los grupos medios; en general presionan poco o mal por falta de experiencia y por su propia vulnerabilidad; además, no son los pobres quienes diseñan los programas, sino técnicos de clase media o los funcionarios de organismos internacionales”. Carlos M. Vilas, *op. cit.*, p. 123.

³⁴ Anthony B. Atkinson, *op. cit.*, p. 56.

³⁵ Amartya Sen, “The Political Economy...”, *op. cit.*, p. 20.

nada o que contribuyen muy poco a la recaudación fiscal.³⁶ Por otro lado, la focalización de los recursos públicos tiene un papel sensible en las luchas redistributivas entre los actores incluidos y excluidos del programa. Esto se acentúa en escenarios de restricción económica en que los beneficios “atienden con poquito a pocos”,³⁷ y en comunidades rurales tradicionales (indígenas sobre todo), en donde el sistema de redistribución comunitaria se ve enfrentado a una asignación de recursos individual o familiar, y los programas públicos pueden llegar a generar disfunciones en las relaciones interpersonales. Además, en el ámbito local (barrios, caseríos, comunidades, ranchos)³⁸ es común que los problemas personales, comunitarios o ejidales afecten el rendimiento de los proyectos sociales. El resultado puede ser que se agraven o multipliquen las condiciones de pobreza, al mejorarse la situación de un grupo y mantenerse en la marginación a otros.³⁹

Como se puede apreciar, la reducción de los errores de focalización involucra aspectos que van más allá de la definición de fórmulas de distribución y de requisitos de acceso. Estamos frente a problemas de gestión de los recursos, de relación entre los actores y el personal del programa. Los prestadores de los diferentes servicios no son simples “mensajeros” que entregan paquetes que tienen una dirección clara e indiscutible. Por el contrario, se trata de agentes que interactúan de forma compleja con los receptores y con los diseñadores del programa. Los receptores, por su parte, tampoco son sujetos pasivos en espera de ser “focalizados”, sino que también se encuentran inmersos en una compleja serie de relaciones sociales, económicas e, incluso, políticas que determinan la forma en que establecen vínculos con los representantes del gobierno y de otras organizaciones. Es por esta razón por la que la discusión sobre la mejor forma de concentrar los esfuerzos en los grupos más vulnerables se ha desarrollado de manera incompleta, si no es que equivocada. Los motivos para suponer esto son, entre otros, los siguientes:

³⁶ Alberto Díaz Cayeros plantea este problema en el marco más general de la política social. Él encuentra la solución en que se convenza a los contribuyentes de que los programas sociales son una especie de “bien público”, cuyos beneficios son disfrutados por toda la población, dentro de una estrategia de desarrollo integral. *Op. cit.*, p. 42.

³⁷ Graciela Cardarelli y Mónica Rosenfeld, *op. cit.*, p. 85.

³⁸ Es bien sabido que, en el ámbito local, los partidos políticos tienen un papel radicalmente diferente del que desempeñan en el ámbito nacional. En muchas ocasiones factores estrictamente comunitarios (disputa por tierras o recursos de la región, entre otros) son los determinantes de la afiliación a uno u otro partido, lejos de las consideraciones ideológicas y de las plataformas y estatutos formales. Véase Miguel Bazdresch Parada, “Gestión municipal y cambio político”, en Mauricio Merino, *En busca de la democracia municipal. La participación ciudadana en el gobierno local mexicano*, México, El Colegio de México, 1994, p. 55.

³⁹ Carlos M. Vilas, *op. cit.*, p. 124.

En primer lugar, es imposible reducir los errores de un esquema de identificación de públicos objetivo si no existe un modelo de gestión que sea sensible con respecto al entorno en que opera, además de contar con mecanismos que garanticen la definición estratégica de objetivos por alcanzar y permitan la asignación cada vez más eficiente de los beneficios a partir de una mejora paulatina de los criterios de operación. Cualquier agregado estadístico (por útil que pueda ser para identificar áreas prioritarias *grosso modo*) implica, por una parte, agregación de errores y fallas y, por otra, inflexibilidad para ajustarse ante la ausencia de datos nuevos o más refinados. Esto da lugar a la separación entre los problemas “ciertos cotidianos”⁴⁰ y las respuestas que entregan los programas de combate a la pobreza. El éxito supone no darle el complemento alimenticio a quien no lo requiere (aunque se le haya incluido estadísticamente en el programa) y dárselo al desnutrido, aunque no aparezca en la lista determinada por funcionarios externos a la comunidad.⁴¹ Es ahí donde las organizaciones públicas deben “aprender a aprender” y, por la misma razón, trasladar la atención hacia las personas que finalmente entregan los bienes y servicios y que tratan directamente con los beneficiarios: los trabajadores sociales, los pasantes que realizan servicio social, los promotores comunitarios, los mediadores en general. Poner los recursos humanos de los programas sociales en el centro de la discusión sobre la focalización permitirá mejorar la eficiencia del gasto, al tiempo que brindará herramientas para la administración del conflicto.

En segundo lugar, el acalorado debate sobre la idea de focalizar ha tenido como efecto convertir dicha forma de *asignación del gasto social* en un fin en sí misma, lo que ha pasado por alto el hecho de que la meta última es, de manera fundamental, mejorar la calidad de vida de los ciudadanos miembros de una comunidad política (el Estado-nación). Esto es, se ha de-

⁴⁰ Mauricio Merino emplea esa expresión para referirse a aquellas situaciones que son sentidas por los individuos y comunidades como “problemas” en su quehacer diario. Con referencia a esto, dice que “podría afirmarse que muchos de los conflictos municipales que tienen lugar a lo largo del territorio nacional, podrían haberse evitado con una asignación más cuidadosa del gasto público”. “¿Conclusiones? Obstáculos y promesas de la democracia municipal”, en Mauricio Merino (ed.), *En busca de la democracia municipal...*, *op. cit.*, 294.

⁴¹ En el caso del Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA), los pasantes de medicina que realizan su servicio social están obligados a tomar en sus manos la repartición de suplementos alimenticios, pero no tienen ninguna capacidad de decisión para enmendar errores en la asignación preestablecida. De esta forma, sólo se les acumula más trabajo y responsabilidad, pero no pueden utilizar sus capacidades para determinar la mejor asignación de los recursos. Entrevista con un prestador de servicio social, Chapultepec, municipio de Huamantla, Tlaxcala, diciembre de 1998.

jado de lado el sentido público de la acción social, considerando a los pobres simplemente como personas carentes de servicios públicos a los que hay que transferir beneficios para paliar su situación, como a un parálítico se le da tratamiento aunque se sabe que siempre será parálítico. El resultado es que se impide la obtención de consensos alrededor de una visión de futuro y se bloquea el desarrollo de programas verdaderamente integrales. También se imposibilita la creación de redes que, con el aprovechamiento de sinergias, realmente generen desarrollo humano, es decir, ampliación de las capacidades, tanto económicas como de otra índole, entre los menos aventajados. El gasto, por más focalizado que esté, tendrá un efecto relativamente pequeño en las personas si no se relaciona con un proyecto más amplio de creación de oportunidades tanto para mejorar la productividad, la salud, la educación, etc., como para participar en los circuitos de decisión pública que pueden afectar su vida.

El gran riesgo está en que acciones estrictamente compensatorias pueden terminar por reforzar una estratificación social dualista sin resolver el problema del bienestar.⁴² Es aquí donde se vuelve importante la discusión sobre la participación de los pobres y sus comunidades en los programas que buscan apoyarlos.

LA PARTICIPACIÓN DE LOS POBRES

Otros temas que han dominado la reflexión sobre los programas contra la pobreza son, por una parte, la crítica al paternalismo y, por otra, la corresponsabilidad en la promoción de los esfuerzos por mejorar la calidad de vida de las personas. Como resultado, se ha propuesto la movilización de los pobres para que tengan un papel más activo en el diseño y la ejecución de las políticas y programas sociales, para que aporten ideas y recursos (sobre todo

⁴² Teresa Incháustegui y Alicia Martínez F., "Política social y cambios de finales de siglo: contexto y valores en la relación con nuevos actores", en *Las políticas sociales de México en los años noventa*, op. cit., p. 63. Al respecto, dice Claus Offe: "Cuanto más especializadas se vuelven las políticas sociales en términos de categorías sociales y categorías de necesidades, más tienden a socavar aquella parte del apoyo público que se deriva del cálculo de probabilidad del interés propio de cada uno. Cuanto más individualizadas se vuelven las estructuras sociales, cuanto más difieren los modos de vida y cuanto más fragmentados son los actores colectivos, menores son las razones para que los individuos se vean a sí mismos como pertenecientes a una determinada categoría social con una comunidad compartida de destinos y riesgos socio-económicos, y mayores razones tendrán los hacedores de política social para 'focalizar' programas en las siempre estrechas categorías sociales y categorías de necesidad." Citado en Graciela Cardarelli y Mónica Rosenfeld, op. cit., p. 86.

trabajo) como apoyo a las estrategias “neoliberales” en torno a lo social.⁴³ La redefinición de las esferas pública y privada, que ha involucrado a nuevos actores privados en la provisión de bienestar a la población, parece exigir que los beneficiarios desarrollen una capacidad de intervención efectiva, para lo cual se hace necesario establecer un marco institucional de regulación y participación que encauce la iniciativa social.⁴⁴ De esta forma, la participación como una forma de gestión de los proyectos sociales se convierte en un componente del proceso de descentralización administrativa y en un reconocimiento del papel clave de las instancias locales en la política social.⁴⁵

Este acento en la participación se ha inspirado, en opinión de James Midgley,⁴⁶ en diferentes corrientes intelectuales. A saber, el populismo (al vincular el concepto de participación con la “gente”), el individualismo democrático (por el compromiso con la democracia participativa) y el anarquismo (debido a su inherente factor antiestatal). Estemos de acuerdo o no, es claro que el cuestionamiento de la capacidad de las burocracias públicas para dar verdaderas soluciones a las demandas más sentidas de las comunidades, debido a su falta de flexibilidad, a sus limitaciones fiscales o a su irresponsabilidad e impunidad,⁴⁷ ha presentado el reto de mantener los servicios sociales al tiempo que se les demanda desarrollar esquemas de gestión más incluyentes, que aprovechen las capacidades y recursos de los actores “más cercanos” a las situaciones problemáticas. En esta dirección, hay por lo menos tres tipos de retos:

- a) La necesidad de brindar apoyos diferenciados que tomen en cuenta tanto el monto del ingreso, como las características comunitarias y culturales de los beneficiarios.
- b) Establecer una agenda y prioridades que respondan de forma más cercana a las demandas de la población, independientemente de los objetivos políticos de actores extracomunitarios.
- c) Permitir una gestión de los recursos más transparente, evitando la construcción de nuevas estructuras burocráticas y permitiendo el control del destino y la utilización eficiente de los recursos por medio de la representación de los beneficiarios (las llamadas “contralorías sociales”).

⁴³ Bertha Lerner, *op. cit.*, p. 74.

⁴⁴ Teresa Incháustegui y Alicia Martínez F., *op. cit.*, p. 64.

⁴⁵ David Arellano Gault y Liliana Rivera Sánchez, “Gobiernos locales: innovaciones y perspectivas en la gestión de la participación social”, en *Gestión y Política Pública*, vol. VIII, núm. 1, primer semestre de 1999, p. 92.

⁴⁶ James Midgley, “La política social, el Estado y la participación de la comunidad”, en Bernardo Kliksberg (comp.), *Pobreza: un tema impostergable. Nuevas respuestas a nivel mundial*, Caracas, Fondo de Cultura Económica, 4ª ed., 1997, p. 209.

⁴⁷ Teresa Incháustegui y Alicia Martínez F., *op. cit.*, p. 72.

La participación, entendida como un elemento que promueve la eficiencia, se considera un instrumento favorable a la ampliación de la capacidad de gobierno:

[...] la descentralización libra de los inconvenientes de la concentración del poder y revitaliza la legitimación de éste, mientras que la participación contribuye a la aceptación social de las decisiones administrativas y desburocratiza la interpretación del interés general, dado que se sigue haciéndolo descansar en último término sobre la idea clásica de legitimación del poder, a saber: en regulaciones jurídicas provenientes de un Estado que articula las relaciones de los grupos de poder por medio de una democracia representativa.⁴⁸

En términos de la gestión de los programas sociales, la participación entraña un cambio de actitud en los prestadores de servicios, los intermediarios y los diseñadores de las intervenciones sociales:

Personalmente, el nuevo enfoque sirve para aprender de los otros escuchándolos; profesionalmente, para comprender que no somos los únicos expertos y que muchos otros pueden contribuir al debate sobre la pobreza y el desarrollo; e institucionalmente, para cambiar la cultura organizacional, los métodos y los valores desde prácticas de "arriba hacia abajo" hasta posturas adaptables que involucren la aceptación de riesgos y el aprendizaje a partir de los errores.⁴⁹

Las paradojas de la participación resultan evidentes de manera casi inmediata. En primer lugar, el grado de pobreza y marginación de grandes capas de la población en América Latina, especialmente en México, demanda la canalización de una gran cantidad de recursos (materiales, tecnológicos, humanos) pero, al mismo tiempo, las comunidades y núcleos pobres que pueden recibir la ayuda carecen de la capacidad necesaria para administrar y distribuir esos recursos, lo que genera la agudización de viejos conflictos o la creación de nuevos.⁵⁰ Llevada al extremo la participación, bajo la forma de la "autogestión radical", es una vía que sólo agudiza la desigualdad regional y comunitaria. De ahí que la inclusión de los beneficiarios no pueda reemplazar la responsabilidad estatal en cuanto a las leyes y la movilización de dinero y empleados públicos, con el propósito de mejorar la calidad de vida de los ciudadanos que se encuentran en situación de po-

⁴⁸ Carlos Guerra Rodríguez, "La participación social y las políticas públicas: un juego de estrategias", en *Las políticas sociales de México en los años noventa*, op. cit., p. 75.

⁴⁹ Caroline M. Robb, *Can the Poor Influence Policy? Participatory Poverty Assessments in the Developing World*, Washington, The World Bank, 1999, p. 2.

⁵⁰ James Midgley, op. cit., pp. 216-217.

breza: estamos ante un problema público, en tanto no se encuentre su solución por parte de grupos particulares de interés.⁵¹ Es una situación en que se viven problemas colectivos sin solución colectiva, es decir, en palabras de Luis F. Aguilar, problemas que la sociedad genera y que la sociedad no acierta aún a resolver.⁵²

En segundo lugar, y como resultado de lo expuesto arriba, la participación no garantiza un mejoramiento de la gestión. El problema principal es que la participación engendra sus propios problemas y su propia dinámica (que muchas veces escapa del control de aquellos que la impulsaron en primer lugar).⁵³ Como en todo proyecto de ingeniería social, estamos en el mundo de las consecuencias imprevistas.⁵⁴ Esto remite a dos problemas adicionales:

1. *La promoción de la cooperación:* debido a los bien conocidos problemas de acción colectiva y a las carencias que por definición determinan las condiciones de vida de los pobres,⁵⁵ es difícil que con la intervención espontánea de grupos locales e individuos aislados se pueda lograr la movilización óptima de recursos en los distintos frentes que integran el problema de la pobreza. No sólo eso, sino que, en caso de que existan organizaciones ya movilizadas de antemano, se tiene que enfrentar el problema de la representatividad de los intereses incluidos, para darles orden y prioridad en las agendas públicas. La participación requiere entonces de un entramado de reglas formales e informales que induzcan cierto tipo de participación (propositiva e institucional) frente a alternativas particularistas o destructivas.

⁵¹ “[...] El ámbito de lo público rebasa, en cambio, la restricción individual, privativa, y concierne a lo que es accesible y disponible sin excepción para todos los individuos de la asociación política, y lo que puede ser argumentado como algo que es de interés y utilidad para todos los individuos de la asociación política.” Luis F. Aguilar Villanueva, “Estudio introductorio” a su edición de *El estudio de las políticas públicas*, México, Miguel Ángel Porrúa Editor, 2ª ed., 1996, p. 28.

⁵² Luis F. Aguilar Villanueva, “Estudio introductorio” a su edición de *Problemas públicos y agenda de gobierno*, México, Miguel Ángel Porrúa Editor, 2ª ed., 1996, p. 70.

⁵³ David Arellano Gault y Liliana Rivera Sánchez, *op. cit.*, pp. 114-155.

⁵⁴ Según Karl Popper, todas las creaciones del intelecto humano (incluidas las organizaciones, las políticas y programas públicos) forman una realidad separada pero real (el Mundo M3), sobre la cual tenemos la ilusión de control, pero que realmente tiene una lógica más o menos independiente, es decir, posee autonomía una vez que han sido creados sus componentes. Véase *El cuerpo y la mente*, Buenos Aires, Paidós, 1997.

⁵⁵ Los más pobres entre los pobres son especialmente débiles. Su capacidad de organización y de gestión se ve limitada por el hecho de que se encuentran en una lucha constante por sobrevivir. Véase, por ejemplo, el caso de Solidaridad, en José Luis Reyna y Adalberto García Rocha (coords.), *Solidaridad en Zacatecas: impacto de una política pública*, México, El Colegio de México, mimeo, 1993, p. 56.

2. *Mantener la participación en la dirección y con la intensidad requeridas*: el aspecto fundamental que permite la continuidad de la acción colectiva para alcanzar fines de beneficio común es la *confianza*. Ésta puede provenir de experiencias de cooperación exitosas o de algún elemento de solidaridad que dé sentido a las acciones cotidianas que se realizan junto con los demás. En opinión de Arellano y Rivera,⁵⁶ es posible identificar dos tipos puros de participación, cuyas características facilitan u obstruyen la reproducción de la experiencia cooperativa en el mediano y largo plazos:

- a) Participación solidaria: se sustenta en una red de pertenencia que involucra y compromete por medio de mecanismos de identidad colectiva en las acciones comunes. Se trata de relaciones de cooperación que tienen un alto contenido de capital social,⁵⁷ constituido a partir de la experiencia histórica y personal de los miembros de las diferentes colectividades.
- b) Participación instrumental: se trata de la participación que responde al llamado de funcionarios públicos, con objetivos definidos de manera estrecha tanto en tiempo como en magnitud. Este tipo de participación suele establecerse en un ámbito formal, ritualista, que tiende a excluir a los sectores que no tienen recursos que aportar y que defienden reivindicaciones poco atractivas para los sectores más influyentes.⁵⁸

A largo plazo, sólo el primer tipo de participación mantiene la cohesión de grupos heterogéneos alrededor de un proyecto común. El segundo tipo, por tratarse de una participación "inducida" desde arriba, tiende a sostenerse en tanto exista un intercambio claro y directo de beneficios entre los participantes y los mediadores. En ese caso, el incentivo más común es la disponibilidad de recursos financieros, cuya limitación principal es que promueven la acción colectiva estrictamente durante el tiempo en que se mantiene un flujo presupuestal constante.

Los esquemas de participación son intrínsecamente conflictivos, ya que se convierten en una vía de acceso a recursos públicos por parte de grupos locales en competencia; los programas participativos deben verse como un medio de administración de los conflictos locales. En general, tenemos por

⁵⁶ David Arellano Gault y Liliana Rivera Sánchez, *op. cit.*, pp. 104-114.

⁵⁷ El concepto de capital social no es nuevo, pero se toma en el sentido que le dio Robert D. Putnam: "Capital social se refiere aquí a los rasgos de la organización social, tales como la confianza mutua, las normas y las redes que pueden mejorar la eficiencia de la sociedad al facilitar la coordinación de las acciones...". *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton, Princeton University Press, 1993, p. 167.

⁵⁸ Graciela Cardarelli y Mónica Rosenfeld, *op. cit.*, p. 82.

lo menos tres tipos de actores: asistidos, mediadores y diseñadores o presupuestadores. De los primeros se espera la subordinación a los consejos, guías y procedimientos de quienes canalizan la ayuda. Los mediadores deben cubrir las necesidades del asistido, pero al mismo tiempo tienen que dar cuenta de sus actos a los diseñadores o presupuestadores. El mediador debe tener presentes los intereses de ambas partes y ofrecer un tipo de apoyo que sea tenido como valioso tanto por el beneficiario como por el presupuestador.⁵⁹ Así, los mediadores —es decir, el personal “en el campo”— se vuelven promotores, canalizadores y también moderadores de la demanda social local, por lo que tienen que mantener la participación dentro de los límites institucionales y en un grado de motivación suficiente.⁶⁰ En resumen, desempeñan un papel de control social fundamental. A pesar de este hecho, se ha brindado poca atención al papel de los mediadores y a las mejores formas de gestionar la participación que pueden estar a su alcance. Esto es especialmente importante si estamos atentos al hecho de que la participación ciudadana o comunitaria puede llegar a ser difícil de predecir en su curso e igualmente difícil de controlar.

Nuevamente, como en el caso de la focalización, la participación se ha convertido en un fin en sí misma, olvidándose que el objetivo final debe ser mejorar la calidad de vida de las personas. La participación puede dar lugar a serias limitaciones que contradicen ese fin último. A continuación menciono tres:

1. *Aislamiento de los programas participativos respecto de ciertos aspectos sociales que determinan la persistencia de las condiciones de pobreza.*⁶¹ Este problema tiene que ver con el hecho de que los programas se aplican en un territorio y en torno de algunos problemas en los que concurren diferentes autoridades y jurisdicciones. En general, facilita la gestión participativa el mantener los proyectos dentro de los límites de los barrios pobres, por medio de intervenciones concretas, por lo que difícilmente se involucra de ma-

⁵⁹ Sebastián Sarasa, *op. cit.*, plantea este modelo en el caso del altruismo. Este complejo sistema de interacción da lugar a estrategias diversas. Véase Laurence E. Lynn, Jr., *op. cit.*, pp. 168-174.

⁶⁰ Entrevista con el coordinador del Centro de Atención Social Francisco I. Madero, Programa Cañadas, municipio de La Independencia, Chiapas, marzo de 1999.

⁶¹ Mary Racelis subraya que es común que esta reducción del ámbito de actuación de las políticas de desarrollo social sea acompañada de una reducción de los fondos asignados a ellas, comparados con los presupuestos generales de los gobiernos, lo que limita el alcance de sus proyectos. Éste es el caso de varios países de América Latina, aunque no necesariamente el de México. “Movilizando a la población para el desarrollo social. Enfoques y técnicas para la participación popular”, en Bernardo Kliksberg, *op. cit.*, p. 243.

nera coordinada a diferentes instituciones públicas y privadas, ni a los tres niveles de gobierno.⁶²

2. *La acción social organizada tiende a autolimitarse*: la capacidad de transformación de la realidad por parte de las organizaciones sociales está limitada por factores externos, pero también por su dinámica interna, que contiene contradicciones, luchas de poder e intereses divergentes.⁶³ Sobre todo, hay que considerar que los movimientos de base y los grupos de presión popular enfrentan trabas para su reproducción y autonomía, como son las prácticas clientelares, los sistemas de cuotas y, de manera fundamental, la falta de un proyecto o visión de futuro, lo que los reduce a ser agentes de descontento o mecanismos para obtener reivindicaciones inmediatas.⁶⁴

También limitan la acción dos extremos comunes en la lógica que lleva a participar. Por una parte, está el extremo del voluntarismo, que persigue la consecución de metas pasando por encima de las condiciones reales que exigen un mínimo ajuste, y empleando medios que muchas veces se contradicen con los objetivos. Por otra, está la posición de denuncia, de exigir el cumplimiento de responsabilidades que lleva a la máxima pasividad, y descansa en la adopción de medidas cuya aplicación atañe exclusivamente a las autoridades.⁶⁵

No es de extrañar que, en muchos casos, los proyectos dirigidos por la demanda no ataquen la pobreza de modo adecuado, es decir, que se trate de proyectos que no procuren mayores resultados para el número más grande de habitantes al menor costo económico y social posible. No siempre es verdad que los beneficiarios tengan una visión suficientemente comprensiva de su situación como para hacer una evaluación efectiva de los servicios y necesidades que es urgente atender.⁶⁶

⁶² Graciela Cardarelli y Mónica Rosenfeld, *op. cit.*, p. 80. En particular, la participación del gobierno estatal y municipal tiende a limitarse al aspecto presupuestal.

⁶³ Carlos Guerra Rodríguez, *op. cit.*, p. 89. En palabras de Arellano y Rivera, "existen diferentes proyectos de participación social que defienden diferentes conceptos de autonomía, generados a su vez por distintas agendas sociales y políticas. La mayor parte (si no todos) de los esquemas de desarrollo social que han impulsado la participación en la escala local han sido implementados dentro de una lógica política particular, o por lo menos han sido profundamente afectados por la agenda política específica del lugar donde se instrumentan...". David Arellano Gault y Liliana Rivera Sánchez, *op. cit.*, p. 116.

⁶⁴ Carlos Guerra Rodríguez, *op. cit.*, p. 89.

⁶⁵ *Ibid.*, p. 90.

⁶⁶ En el caso de Solidaridad, éste fue un problema común entre los comités que definían y vigilaban los proyectos por realizarse. Véase Nora Lustig, "Solidarity as a Strategy of Poverty Alleviation", en Wayne A. Cornelius, Ann L. Craig y Jonathan Fox (eds.), *Transforming State-Society Relations in Mexico. The National Solidarity Strategy*, San Diego, Center for U.S.-Mexican Studies, 1994, p. 94.

3. *Desviación de la demanda por restricciones presupuestales*: no es poco frecuente que, a pesar de los intentos por crear esquemas de selección y agregación de demanda “de abajo hacia arriba”, las limitaciones financieras terminen por inducir la realización de ciertos proyectos, en contra de las prioridades establecidas en forma comunitaria. De hecho, la imposición de techos financieros y de esquemas de financiamiento diferenciados (como lo hacía hasta hace algunos años la apertura programática del ramo XXVI del presupuesto federal) termina por forzar la aceptación de ciertos proyectos en lugar de otros. Es decir, en sitios donde se requiere agua potable o drenaje termina solicitándose una cancha deportiva, que es menos costosa.⁶⁷ De ahí que, a pesar de que exista gasto y se pueda comprobar la realización de obras y la entrega de servicios, no siempre se obtenga como resultado una mejora sustancial de la calidad de vida, ni una solución a los problemas públicos más urgentes.⁶⁸

Todas estas limitaciones a la participación afectan directamente su potencial para alcanzar mejores resultados en los programas de combate a la pobreza. Sin duda, el ejercicio de las libertades democráticas y las dificultades del gobierno para atender un enorme cúmulo de demandas hacen pertinente la utilización de métodos más abiertos hacia los beneficiarios de los programas de atención social, de tal modo que se permita una mayor movilización de recursos no convencionales y de innovación. El éxito depende de integrar adecuadamente la participación en una visión que considere el entorno en el que se actúa. La creación de redes que posibiliten una respuesta integral, al aprovechar sinergias entre las diferentes organizaciones públicas y privadas, supone un consenso para la construcción de estrategias que ataquen, desde distintos frentes, las situaciones sentidas como problemáticas por la población menos aventajada. Esto se relaciona con la integración de los beneficiarios en circuitos cada vez más amplios de decisión

⁶⁷ Mauricio Merino ha expresado en distintas ocasiones la idea de que, en el ámbito gubernamental, la oferta pública termina generando su propia demanda; es decir, aunque la comunidad nunca haya incluido en sus prioridades la construcción de una cancha deportiva, si existe una oferta gubernamental para proveerla, se creará su demanda.

⁶⁸ “Las soluciones quedan atadas a los recursos financieros y a las posibilidades de administración de la política por parte de los aparatos de gobierno. De esta manera, se desplaza el diagnóstico de la población a lo posible de resolver con los recursos burocráticos disponibles, excluyendo todos aquellos recursos con los que cuenta la sociedad, recursos valiosos como los diagnósticos afinados a las complejas variabilidades (culturales, regionales, y económicas) de los problemas que permitan situar la prioridad no en cada lugar, sino de cada lugar en relación con el propósito de la política; lo que además posibilita elevar la eficacia del gasto.” Teresa Incháustegui y Alicia Martínez F., *op. cit.*, pp. 73-74.

política, económica y social, y al mismo tiempo con mayores capacidades de desarrollo individual y comunitario por medio de dicha integración. Lo anterior permitiría integrar a la estrategia de combate a la pobreza la faceta de derechos y obligaciones que subyace en el concepto de ciudadanía. Pero se debe tener claro que la participación es un medio de expansión de las oportunidades, no un fin en sí misma, y como medio debe integrarse en una orientación estratégica que permita sacarle el mayor provecho.

LA VISIÓN ESTRATÉGICA COMO ELEMENTO INTEGRADOR DE LOS ESFUERZOS PÚBLICOS

El éxito del Estado en promover la acción colectiva en busca de beneficios comunes depende en gran medida de su capacidad para aglutinar al mayor número de individuos y grupos posible alrededor de políticas, planes y proyectos que den sentido a la acción pública y a la cooperación. La labor del gobierno consiste en brindar alternativas que integren los intereses diversos en una noción de interés "nacional" o de "bien común". Dicha agregación es imposible sin cierta porción de autoridad en la definición de los valores aceptables en la arena pública.⁶⁹ El Estado y sus agentes (el gobierno, sus funcionarios y sus políticas) deben tener la capacidad para tomar decisiones, responder a los conflictos y procesarlos, al tiempo que deben conservar el propio poder.⁷⁰ Se exige entonces que actúen de acuerdo con una lógica que les permita cierta autonomía frente a los intereses particulares, pero con sensibilidad respecto de los problemas que la sociedad enfrenta. De esta forma, se evita la mercantilización de la arena pública y la desmesurada competencia por las rentas públicas entre las coaliciones redistributivas,⁷¹

⁶⁹ El Teorema de la Imposibilidad de Arrow ha dejado claro que, incluso en condiciones mínimas de democracia, es imposible llegar a un consenso acerca del orden de prioridades de un grupo social, desde el más amplio hasta el más pequeño. La única manera de arribar a una ordenación coherente de las preferencias sociales es relajar alguno de los supuestos democráticos o de las exigencias lógicas. Véase Kenneth J. Arrow, *Social Choice and Individual Values*, Nueva York, John Wiley, 1963. El papel de la autoridad pública es mantener ciertas preferencias fuera del conjunto aceptable de la esfera pública, por medio de un complejo proceso de integración de la agenda y de legislación. Véase Kenneth A. Shepsle y Mark S. Bonchek, *Analyzing Politics. Rationality, Behaviour and Institutions*, Nueva York, W.W. Norton & Company, 1998, pp. 63-81.

⁷⁰ Victoria Camps, "Ética del buen gobierno", en Salvador Giner y Sebastián Sarasa (eds.), *Buen gobierno y política social*, Barcelona, Ariel, 1997, p. 19.

⁷¹ El término de coaliciones redistributivas tiene un tratamiento teórico extenso en Mancur Olson, *The Logic of Collective Action*, Cambridge, Cambridge University Press, 1965, pp. 132-165.

es decir, entre grupos de interés privados y exclusivistas.⁷² Se trata de lo que Peter Evans llama una "autonomía integrada" (*embedded autonomy*), que se refiere a un equilibrio entre el aislamiento (profesionalismo) de los aparatos y programas públicos, frente al universo de intereses particulares de la sociedad civil, y su profunda inmersión en la estructura social.⁷³ Fuente fundamental de este tipo particular de autonomía es un aparato administrativo profesional, con un fuerte sentido de misión pública y con una orientación estratégica,⁷⁴ capaz de ofrecer un proyecto, una visión de futuro que haga posible la asociación de los actores alrededor de una definición de interés colectivo.

La integración es necesaria porque las políticas deben dar respuesta a los problemas que los actores privados perciben y deben sustentarse, a final de cuentas, en actores privados para su implantación. Una red concreta de contactos externos permite al Estado evaluar, supervisar y moldear las respuestas privadas a las iniciativas de política pública, tanto antes como después de su ejecución. Además extiende la red de inteligencia estatal y amplía las posibilidades de que cualquier política pública [sea] llevada a cabo.⁷⁵

Tanto la focalización como la participación, al ser confundidas con los fines de la intervención estatal respecto de la cuestión de la pobreza, tienden a socavar la autonomía de dicha intervención y a debilitar su sentido público. La primera puede adquirir el carácter de una mera distribución de rentas o beneficios entre los grupos más organizados o influyentes (no necesariamente los más pobres), a partir de un esquema clientelar de cambio de bienes o servicios públicos por apoyo político, es decir, manteniendo una relación directa entre gobernantes y gobernados fuera de los canales formales de representación y dejando de lado la idea de ciudadanía (que se define por un conjunto de derechos y obligaciones generales).⁷⁶

⁷² Entre los desafíos que se le imponen a la actividad pública, está retomar su papel como valor y como proyecto político; es decir, como elemento de unificación de los grupos y de mediación de los intereses materiales; como vínculo que promueve la acción colectiva. Carlos Mongardini, "Las condiciones políticas de la gobernabilidad en la Europa Occidental", en Salvador Giner y Sebastián Sarasa, *op. cit.*, p. 33.

⁷³ Peter Evans, "The State as Problem and Solution: Predation, Embedded Autonomy, and Structural Change", en Stephan Haggard y Robert Kaufman (eds.), *The Politics of Economic Adjustment: International Constraints, Distributive Conflicts, and the State*, Princeton, Princeton University Press, 1992, p. 154.

⁷⁴ José Luis Méndez, "¿Del Estado propietario al Estado promotor? La política hacia la micro, pequeña y mediana industria en México 1988-1994", *Foro Internacional*, núms. 143-144, 1996, p. 330.

⁷⁵ Peter Evans, *op. cit.*, p. 179.

⁷⁶ En palabras de Lerner, "también tales programas [de focalización] se caracterizan por un nuevo contenido populista o popular, porque procuran negociar, cooptar a los pobres pa-

Por otra parte, la participación también puede perder de vista su objetivo final, al concentrarse demasiado en el cúmulo desorganizado e inmediato de demandas, que no siempre corresponden a las de la mayoría de los integrantes de la comunidad ni son guiadas por un análisis global de la situación de pobreza. El resultado –asignación errática, poco consistente y desarticulada de presupuestos– puede hacer que los programas sean incapaces de generar los consensos necesarios para reproducir la cooperación en esferas cada vez más amplias y menos orientadas hacia la obtención de recursos presupuestales. La falta de integración y coordinación de los esfuerzos puede terminar en soluciones que no correspondan a los problemas, erosionando la capacidad de gobierno y alimentando la desconfianza de las comunidades. Sin consensos es difícil la integración de redes, tanto entre grupos sociales como entre instituciones gubernamentales, por lo que las respuestas disponibles no necesariamente corresponderán a la demanda expresada. Finalmente, es poco probable que se mejore la calidad de vida de las personas (que, si bien tendrán más servicios, aún permanecerán marginadas) debido a que la participación termina por reducirse a la cooperación en forma de trabajo en las obras programadas y en la gestión procedimental o presupuestal de los proyectos o intervenciones locales concretas.

En resumen, la falta de mecanismos adecuados para guiar la focalización y la participación social en el desarrollo de programas y políticas públicas, que se sustenten en una integración y autonomía de las instituciones gubernamentales, tiene como consecuencia que los recursos no lleguen a todos los que los requieren, no de manera eficiente, y que no se brinde la debida atención a la demanda, tanto la que se expresa por medio de la participación como aquella que surge de las necesidades de quienes no están en condiciones (tiempo, organización y conocimiento) de participar. El resultado último puede ser que la acción pública termine por desvirtuarse, dando paso a relaciones entre proveedores de recursos públicos y clientes particulares, que no se fundan necesariamente en la noción de ciudadanía y bien común. La acción del gobierno en el caso de los programas contra la pobreza será entonces estrictamente reactiva, dependiente de las expresiones particulares, e incapaz de introducir mejoras ni siquiera de forma incremental.

Por estas razones, se debe pasar de la discusión sobre los *inputs* o insumos de los programas sociales (recursos focalizados, definición participativa de las demandas y corresponsabilidad entre gobierno y beneficiarios) al proceso de asignación de dichos insumos según fines y objetivos en com-

ra el combate a la pobreza y garantizar la gobernabilidad de las sociedades latinoamericanas". Bertha Lerner, *op. cit.*, p. 94.

petencia. Hay que poner en el centro la gestión de los programas contra la pobreza, de modo que se permita la eliminación gradual de los errores, la construcción de consensos, la integración de redes, la formulación de respuestas multiorganizativas e intergubernamentales y, finalmente, la inserción de los beneficiarios en los circuitos de decisión política, económica y social, de cuya exclusión se deriva su situación desventajosa.

Para lo anterior se debe tener en cuenta que, en la actualidad, el problema de la pobreza, con de sus fuentes tradicionales, se vuelve cada vez más persistente, debido a procesos políticos, económicos y sociales que se desarrollan en ámbitos cada vez más alejados de las comunidades locales. La división internacional del trabajo, la orientación exportadora de las economías nacionales que requieren mantener niveles competitivos de productividad, la dependencia de capitales transnacionales y el cambio tecnológico acelerado tienden a agravar las desigualdades, tanto entre países como en el interior de las sociedades.⁷⁷ En segundo lugar, el avance de sistemas democráticos no necesariamente se mueve en dirección de una igualdad de representación de todos los intereses sociales. De hecho, los más pobres comúnmente sufren un importante déficit de representación política. Finalmente, sociedades más individualizadas, como las que tienden a predominar en la actualidad, pueden terminar por socavar los vínculos de solidaridad social, dejando sin protección alguna a quienes se encuentran fuera del mercado laboral y de bienes y servicios.

Todo esto significa que el entorno es cada vez más importante en la determinación de logros en materia social, por lo que es fundamental integrarlo en un adecuado esquema de gestión, de tal forma que sea posible enlazar las estrategias a los riesgos y oportunidades de las comunidades pobres. Reducir la incertidumbre que rodea los esfuerzos de desarrollo social, tanto en cuanto a la dinámica exterior como a la propia dinámica de los programas, implica que las organizaciones y los actores que los sustentan generen formas de asignación de los recursos y de canalización de la participación basadas en la producción continua de información. Ni los errores de focalización ni los relativos a la participación se pueden evitar por completo de una vez. El reto es desarrollar estilos de liderazgo público y esquemas de asignación de tareas y de evaluación que permitan eliminar esos errores

⁷⁷ La dicotomía clásica de clases opresoras y clases explotadas pierde su sentido al aparecer estratos sociales que simplemente no tienen ni siquiera las capacidades requeridas para ser explotadas: sólo están ahí, al margen del resto de los intercambios sociales. Este problema ha suscitado una reflexión amplia sobre el tema del desempleo crónico en Europa, que deja sin oportunidades de desarrollo humano a una proporción importante de la población. Véase, por ejemplo, Viviane Forrester, *El horror económico*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996, y André Gorz, *Miserias del presente, riqueza de lo posible*, Buenos Aires, Paidós, 1998.

gradualmente, es decir, aprender de ellos para superarlos.⁷⁸ Todo programa (y toda política⁷⁹) tiene la forma de una hipótesis causal: si se hace X resultará Y , siendo X algún tipo de intervención pública (i.e., la dotación de despensas) y Y un resultado social deseado (i.e., mejora de los niveles de nutrición de una comunidad). La incapacidad de las organizaciones públicas y sus asociados para influir en la totalidad del entorno parte de que esta hipótesis se formula de forma poco clara (por lo que sirve poco como guía para la acción) o simplemente no se formula, lo que hace imposible saber qué tipo de resultados serán llamados "errores", cómo identificarlos, y finalmente cómo aprender de ellos.

La incertidumbre y la complejidad de los problemas exigen que se piense hacia dónde se quiere llegar para después definir cómo llegar allí. Por tanto, es preciso dar mayor importancia a la orientación, al horizonte de las acciones, que a las acciones mismas, sin olvidar que también hay que ofrecer rendimientos en la gestión rutinaria para contribuir a legitimar la administración pública. Si lo razonable para una organización es "pensar" a largo plazo y con referencia al "entorno",⁸⁰ lo importante para definir sus actuaciones será la filosofía que las impregna. Por tanto, el pensamiento estratégico, más que un conjunto de herramientas de aplicación a la acción pública, es una filosofía que busca el origen y el destino de ésta en condiciones que permitan el fortalecimiento de la función social de la organización.⁸¹

⁷⁸ En este sentido, Popper considera que el avance del conocimiento humano (incluido el conocimiento de problemas sociales complejos como es la pobreza) depende de la identificación de los errores antes que de su negación. El error es el elemento más informativo que podemos hallar, pues simplemente falsea las conjeturas que teníamos acerca de las conexiones causales existentes en la realidad. Véase Karl R. Popper, *Conjeturas y refutaciones. El desarrollo del conocimiento científico*, Buenos Aires, Paidós, 1994, pp. 264-305.

⁷⁹ Esta definición de política se encuentra en J.L. Pressman y Aron Wildavsky, *Implementation*, Berkeley, Berkeley University Press, 1973, p. xv. En términos de los programas de combate a la pobreza, la discusión se ha centrado en cuáles deben ser los insumos para alcanzar Y (focalización, participación), pero no hemos definido el proceso por medio del cual canalizaremos dichos insumos (proceso de construcción del vínculo X - Y) ni hacia adónde queremos ir de manera específica (Y).

⁸⁰ Para Mas y Ramió, el entorno se refiere al "mundo exterior" a la organización; es el campo en el que las organizaciones actúan, del que reciben influencias variadas y su principal activo son los clientes. Ahora, no todo lo que está fuera de una organización es entorno; se trata sólo de una porción de ese "mundo exterior". Se trata de un conjunto de variables externas, no controlables por la organización, que tiene importancia para comprender el funcionamiento de las variables internas. Jordi Mas y Caries Ramió, *La auditoría operativa en la práctica. Técnicas de mejora organizativa*, Barcelona, Marcombo, 1998, p. 66.

⁸¹ Isabel Bazaga Fernández, "El planteamiento estratégico en el ámbito público", en Rafael Bañón y Ernesto Carrillo (comps.), *La nueva administración pública*, Madrid, Alianza, 1997, pp. 109-110.

La visión estratégica, al tener en cuenta los factores políticos, económicos y sociales en la generación de las líneas específicas de acción, responde a la exigencia de conseguir resultados diferenciados, en distintas situaciones y para distintas personas.⁸² En segundo lugar, permite el adecuado equilibrio entre las evaluaciones subjetivas (las que parten de la visión de los beneficiarios) de la situación y el conocimiento especializado desarrollado fuera de las localidades (académico, científico o proveniente del análisis de políticas). Es la integración efectiva (y no sólo apartados en un documento de diagnóstico) de lo “político” y lo “técnico”,⁸³ lo deseable y lo posible, por medio de una revisión crítica de los factores de que depende la eficiencia, factores tanto internos como externos al programa y a la organización que lo lleva adelante. Se trata de fomentar, a partir de una misión⁸⁴ o conjunto de valores que determinan el papel público del programa⁸⁵ y de una visión de futuro, la acción colectiva de diseñadores, intermediarios y beneficiarios en busca de una situación públicamente “deseable”. De ahí la importancia de los gestores de los diversos programas, es decir, de los miembros de la organización creada para aplicar un programa, quienes deben ser considerados como “exploradores que, junto con otros, intentan descubrir, definir y crear *valor público*. En lugar de limitarse a diseñar los medios para

⁸² En palabras de Aguilar, “La homologación y compactación de la gestión pública, con un mismo formato para todas las situaciones, no parece ya la respuesta a los problemas públicos de una sociedad con iniciativa.” Luis F. Aguilar Villanueva, “Estudio introductorio” a su edición de *La implementación de las políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa Editor, 2ª ed., 1996, p. 91.

⁸³ Isabel Bazaga, *op. cit.*, p. 110.

⁸⁴ Por misión se concibe la delimitación del campo de las actividades factibles y representa el marco que encauza las acciones organizativas en cierta dirección. Se trata de la función social última de la organización, el núcleo invariable que determina qué es la institución y lo que ésta persigue. La misión va concatenada lógica y necesariamente con una visión, es su complemento. La visión establece lo que la organización o programa quiere llegar a ser o lograr en un lapso de tiempo determinado, y su planteamiento debe partir de la reflexión de la alta dirección sobre los retos y perspectivas del contexto interno y externo para dar respuesta a las necesidades de sus clientes. Antonio Argüelles y José Antonio Gómez, *Hacia la reingeniería educativa. El caso Conalep*, México, Conalep-Noriega-INAP, 1999, pp. 65-70.

⁸⁵ En el lenguaje de la nueva gestión pública, se parte de una definición del tipo de “valor público” que se quiere agregar en una situación social determinada. Es difícil llegar a un concepto general de valor público en todas las circunstancias, en todas las sociedades y culturas. Sin embargo, pueden evaluarse diferentes aspectos como guía para formular una definición casuística: se crea valor público al proveer bienes y servicios para ser disfrutados colectivamente y que el mercado no puede producir o distribuir con eficiencia. También se crea valor al cumplir con el deseo ciudadano de mantener una sociedad en orden, con organizaciones públicas equitativas, eficientes y responsables. Para profundizar sobre este tema, véase Mark H. Moore, *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público*, Buenos Aires, Paidós, 1998, pp. 59-91.

[realizar] los propósitos establecidos en los mandatos, se convierten en actores importantes al ayudar a descubrir y definir lo que sería valioso. En lugar de ser responsables sólo de garantizar la continuidad de sus organizaciones, se convierten en innovadores al cambiar lo que hacen y cómo lo hacen".⁸⁶ Se trata de reconocer que los mediadores no son simples "conductores" de demandas y respuestas, sino que desempeñan un papel activo, es decir, de "estrategas".

Debe distinguirse adecuadamente la utilidad que reporta el planteamiento estratégico para los diseñadores y mandos superiores, por un lado, y para los intermediarios o funcionarios en las áreas de contacto entre programa y beneficiarios, por el otro. En el primer ámbito, el planteamiento estratégico permite que los programas logren un grado de aislamiento con respecto a las tareas cotidianas, así como identificar los puntos relevantes de manera que se mantengan siempre en la mira del esfuerzo organizativo: centrarse en "lo importante", sin distraerse por "lo urgente". Se trata de definir un conjunto de valores con los cuales integrar la participación de los actores internos (funcionarios medios y bajos) y externos (organizaciones sociales, comunidades, asociaciones), de construir valores comunes, es decir, consensos. El papel fundamental de la visión estratégica es entonces introducir algún grado de certeza (fundamentalmente gracias a la definición de la misión y los objetivos del programa) en un ambiente de incertidumbre.⁸⁷ Se trata también de darle un sentido integrador a los esfuerzos que a primera vista parecen inconexos: se quiere definir la razón de focalizar ciertos recursos y no otros, por qué se eligen ciertos criterios para dirigir el gasto, y por qué motivo se delegan ciertas áreas de la intervención pública de determinada manera y hacia determinadas personas u organizaciones. El propósito es aquí superar la "selva jurisdiccional"⁸⁸ y establecer clara y funcionalmente los objetivos que han impuesto las autoridades políticas o administrativas superiores de manera normativa, pero que poco sirven para guiar las actividades cotidianas.

Gracias a la definición de una misión pública se puede ofrecer una visión de futuro que permita la movilización de recursos políticos, presupuestales y sociales a partir de incentivos que vayan más allá de la simple disposición de dinero. Con la declaración de un propósito se identifica la dirección de los esfuerzos y la agenda de trabajo que debe seguirse, tanto en

⁸⁶ *Ibid.*, p. 44.

⁸⁷ Isabel Bazaga, *op. cit.*, p. 109.

⁸⁸ Nancy C. Roberts, "Limitaciones de la acción estratégica en las dependencias", en Barry Bozeman, *op. cit.*, p. 222.

el ámbito político como en el administrativo.⁸⁹ Así, la continuidad se basa no sólo en el cumplimiento de los procedimientos normativos, sino también en la creación de una red de apoyo político, administrativo y social lo más amplia y activa posible.⁹⁰

Sin embargo, quizás el aspecto más importante sea el hecho de que una definición de misión programática y de visión de futuro compromete a los actores en términos de ciudadanía, es decir, no sólo en cuanto a la faceta de derechos sino también a la de obligaciones, al exigir que, para realizar una obra que produzca beneficios colectivos, debe existir un compromiso explícito con los valores de cooperación y quehacer público. Así, el apoyo a los beneficiarios se integra a partir de criterios de “bien común” y no sólo de “demanda sentida”.

En el estrato de contacto, una visión estratégica reconoce la labor tanto política como administrativa que de hecho realizan los intermediarios y prestadores de servicios, y los dota de herramientas para enfrentar el conflicto local y los cambios medioambientales. Esto se logra mediante la construcción de escenarios y la integración de los participantes en el diseño de las opciones estratégicas, pero sin limitarlos a expresar demandas y a vigilar los recursos asignados, sino incorporándolos como gestores a la promoción de las acciones necesarias para alcanzar el éxito y a las redes que permitan atacar el problema de la pobreza desde direcciones cada vez más diversas, amplias y complementarias entre sí. La inclusión de diferentes puntos de vista dentro de un solo marco estratégico posibilita la integración de los diferentes esfuerzos y la gestión interorganizativa e intergubernamental: se integra de esta forma el conocimiento y la información que poseen las comunidades, sus organizaciones y las diferentes agencias gubernamentales para la identificación de los riesgos, oportunidades, debilidades y fortalezas que determinan la capacidad del programa con el que se busca transformar la situación de pobreza.

El planteamiento estratégico permite también, y de manera fundamental, tomar conciencia de que el conocimiento requerido para mejorar continuamente los resultados del programa proviene del medio ambiente y de la experiencia concreta de las personas, sus localidades y organizaciones.

⁸⁹ Mark H. Moore, *op. cit.*, p. 137. La claridad de misión y objetivos permite identificar también las organizaciones y programas que mantienen coincidencias, de manera de atraerlas hacia el esfuerzo propio. El aprovechamiento de sinergias se ve así facilitado.

⁹⁰ De esta forma, los programas y organizaciones públicas pueden abordar los problemas cuya atención se les asigna, y resolverlos desde una perspectiva legitimadora. Así se convierten en instrumentos para mejorar la capacidad de gobierno, acercando la acción pública a diferentes actores y creando compromisos alrededor de las soluciones institucionales y propositivas.

Para esto es necesario que se considere la acción colectiva como un proceso de aprendizaje, es decir, de perfeccionamiento constante de la información disponible y de su utilización, de modo que se pueda transitar de esquemas de relación entre programas y entorno, basados en el apego inflexible a un conjunto de requisitos procedimentales,⁹¹ a un esquema que permita una reflexión crítica acerca de lo que se está haciendo y de las alternativas que se han establecido para resolver las situaciones imprevistas.⁹² El objetivo es implantar la gestión estratégica de la participación comunitaria en el combate a la pobreza y, con ella, conformar una visión de éxito colectivo; determinar los caminos para llegar a este último, así como la excelencia en la aplicación de las estrategias para asegurar el desarrollo y el mejoramiento de las comunidades, a partir de la revisión continua de las acciones y de un proceso de perfeccionamiento, adaptación y renovación.⁹³

En resumen, el complejo problema de la pobreza (definida ésta en términos tanto de carencia de bienes y servicios, como de falta de realización de capacidades) requiere de soluciones igualmente complejas, de largo plazo y que abarquen aspectos de la realidad cada vez más amplios. Requiere, en especial, de una gestión que permita la integración comprometida de un importante número de organizaciones gubernamentales y de la sociedad civil. La inserción de los pobres en los circuitos sociales de asignación de recursos y de toma de decisiones debe proceder desde lo comunitario y lo local, pero sin restringirse a esas esferas, ya que de la creación de redes⁹⁴ sustentadas en la confianza depende la cooperación a largo plazo, la generación de efectivos mecanismos de representación y la defensa de los derechos de los más pobres.

Algunos elementos fundamentales para lograr lo anterior son, en primer lugar, objetivos mensurables que permitan saber de antemano lo que los programas y las organizaciones públicas desean lograr con su acción y, en caso de desvío o incumplimiento, indagar las causas de ello.⁹⁵ En segundo lugar,

⁹¹ El caso de la reducción de los errores de la focalización brinda un buen ejemplo de las dos formas de aprendizaje organizativo: se puede simplemente crear una serie de normas para castigar a aquellos que intenten recibir beneficios sin cumplir con los requisitos establecidos, bajo una lógica "pavloviana" de error-castigo, o se puede tratar de reducir la falla mejorando continuamente los bancos estadísticos y las normas de asignación preestablecidas, logrando un proceso flexible, sensible a las situaciones concretas, sin dejar de ser responsable.

⁹² Gareth Morgan, *Imágenes de la organización*, México, Alfaomega, 1990, pp. 72-83.

⁹³ Isabel Bazaga, *op. cit.*, p. 115.

⁹⁴ José Sosa, "Coordinación intergubernamental y concertación social en México: en busca de un marco referencial", *Federalismo y Desarrollo*, año 12, octubre-diciembre de 1999.

⁹⁵ "La mayoría de la gente no gusta de trabajar en un ambiente en el que a todas las acciones se les atribuye un segundo sentido, oculto; en el que cada iniciativa es vista con sospe-

la necesidad de superar el patrón de comportamiento administrativo que priva en nuestro país, lo que Mauricio Merino ha denominado la “subcultura de la lealtad”, en la que predominan los valores de disciplina al grupo y las ligaduras personales basadas en el intercambio de privilegios, favores y apoyo político.⁹⁶ Por esta razón no se tiene conciencia de la responsabilidad ante los beneficiarios de los programas; el rendimiento de cuentas no está sustentado en un procedimiento público. Ésta es la causa de que sea difícil la aplicación de esquemas de gestión orientados hacia la “calidad” y hacia la satisfacción de las necesidades de los beneficiarios, pues el “cliente” se encuentra en otro lugar (el superior, el jefe político, etc.). Tercero, el planteamiento estratégico requiere que los gestores posean capacidades de liderazgo, para analizar el entorno, para trabajar en equipo y para evaluar capacidades que no necesariamente se adquieren por medio de la experiencia laboral o profesional. Desafortunadamente, la capacitación de los empleados públicos “no es sistemática, ni se programa por procesos o unidades integrales. Tampoco es acumulativa y personal, por lo que es frecuente organizar cursos y aplicarlos sin relación directa a la función determinada que se realiza, o se desaprovecha en tanto no existe un método de evaluación subsecuente de los conocimientos y habilidades”.⁹⁷ Cuarto, la expansión de la participación, en áreas estrictamente formales o procedimentales, siempre trae consigo el riesgo de que la acción colectiva rebase la demanda particular de bienes y servicios, por lo que puede llegarse a cuestionar no sólo el programa en operación, sino todo el sistema público institucional de toma de decisiones. Los funcionarios conscientes de esta posibilidad desarrollan un “miedo a la participación”⁹⁸ que es reforzado por el hecho de que las vías formales de canalización de demanda, las organizaciones gubernamentales y los espacios de representación, presentan una debilidad crónica como medios de resolución del conflicto. El predominio de relaciones informales y clientelares convierte los programas sociales en la vía de distribución de recursos económicos y de poder en las comunidades más atrasadas, programas que operan de manera paralela a la estructura federal y de división de poderes. Si el programa es desbordado, los gobiernos

cha, y en el que cada decisión controvertida es denunciada como un comportamiento indebido.” John Dilulio, Jr., “What is Deregulating the Public Service?”, en John J. Dilulio, Jr. (ed.), *Deregulating the Public Service. Can Government Be Improved?*, Washington, D.C., The Brookings Institution, 1994, p. 2.

⁹⁶ Mauricio Merino, “De la lealtad individual a la responsabilidad pública”, *Revista de Administración Pública*, núm. 91, 1996, pp. 8-10.

⁹⁷ Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, “Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000”, *Diario Oficial de la Federación*, 28 de mayo de 1996, p. 61.

⁹⁸ Graciela Cardarelli y Mónica Rosenfeld, *op. cit.*, p. 74.

subnacionales no cuentan con la capacidad de respuesta suficiente, por lo que no pueden promover la participación propositiva e institucional. Por último, es difícil que se acepte el error y la incertidumbre como características de los entornos complejos y variables, lo que a su vez dificulta que los miembros de la organización las enfrenten de manera constructiva. Se trata de animarlos a entender y aceptar la naturaleza problemática de las situaciones en que se desempeñan, a partir de una actitud que admita “dar por perdido oficialmente un error a cambio de ganar experiencia” y que los “casos negativos detectados pueden servir como fuente de conocimiento y experiencia de gran valor práctico”.⁹⁹ Se trata de aceptar el “error legítimo”, es decir, el que tiene su origen en la incertidumbre que rodea a la implantación de un programa, cuando aparecen características que no era posible predecir o controlar *a priori*. Incluso cuando sea posible evitar que las fallas se utilicen con propósitos políticos por terceras partes, seguirá siendo problemático propiciar este tipo de actitud, pues los administradores públicos tienden a enamorarse de sus políticas, planes y programas.

A MODO DE CONCLUSIÓN

En las líneas precedentes he señalado que, para que los programas de combate a la pobreza logren un mejoramiento continuo de las condiciones de vida de las personas, es necesario establecer claramente el objeto de focalizar los recursos y de impulsar la participación de los beneficiarios en la gestión. Si no se evalúan los cursos de acción con referencia al entorno en el que se desarrolla la intervención pública, tanto la focalización como la participación pierden sentido, es decir, terminan por no significar nada; los recursos no se canalizan hacia quienes peor se encuentran, ni las necesidades reciben una atención adecuada. Es imperativo entonces ligar estos aspectos o insumos a una visión estratégica de la gestión y así establecer claramente una misión pública que defina una visión de futuro para mejorar las “realizaciones” con que cuentan los pobres y sus comunidades. Sólo de esta manera será posible establecer los parámetros de eficiencia (es decir, de calidad de la acción pública) que correspondan a una noción de ciudadanía cada vez más extensa y significativa. Ciudadanía entendida no exclusivamente en el sentido restringido de “cliente” (intercambio estrictamente recíproco), sino también como obligación de contribuir a la definición del “bien común” y a la realización de acciones cooperativas encaminadas a su consecución.

⁹⁹ Gareth Morgan, *op. cit.*, p. 79.

Los obstáculos que impiden el cambio en la forma en que se gestiona "lo social" en México son muy variados y de considerable magnitud. Mientras no se modifique el perfil del funcionario público, hacia una profesionalización entendida como neutralidad partidista, permanencia y desarrollo de habilidades gerenciales, será difícil que el planteamiento estratégico se introduzca en las actividades cotidianas de los programas sociales del gobierno. Los programas de desarrollo social, entonces, seguirán desarrollándose en forma fragmentada y sin garantía alguna de permanencia, limitándose a actuar de manera reactiva con respecto a las demandas que reciben y que amenazan con desbordarlos continuamente.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar Villanueva, Luis F., "Estudio introductorio", *El estudio de las políticas públicas*, México, Miguel Ángel Porrúa Editor, 2ª ed., 1996.
- , "Estudio introductorio", *La implementación de las políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa Editor, 2ª ed., 1996.
- Arellano Gault, David y Liliana Rivera Sánchez, "Gobiernos locales: innovaciones y perspectivas en la gestión de la participación social", *Gestión y Política Pública*, vol. VIII, núm. 1, primer semestre de 1999, pp. 89-119.
- Argüelles, Antonio y José Antonio Gómez, *Hacia la reingeniería educativa. El caso Conalep*, México, Conalep-Noriega-INAP, 1999.
- Arrow, Kenneth J., *Social Choice and Individual Values*, Nueva York, John Wiley, 1963.
- Atkinson, Anthony B., "On Targeting Social Security: Theory and Western Evidence with Family Benefits", en Dominique van de Walle y Kimberly Nead, *Public Spending and the Poor*, Washington, The World Bank, 1995.
- Banamex-Accival, *Examen de la situación económica de México*, núm. 879, 1999.
- Bazaga Fernández, Isabel, "El planteamiento estratégico en el ámbito público", en Rafael Bañón y Ernesto Carrillo (comps.), *La nueva administración pública*, Madrid, Alianza, 1997.
- Bazdresch Parada, Miguel, "Gestión municipal y cambio político", en Mauricio Merino, *En busca de la democracia municipal. La participación ciudadana en el gobierno local mexicano*, México, El Colegio de México, 1994.
- Camps, Victoria, "Ética del buen gobierno", en Salvador Giner y Sebastián Sarasa (eds.), *Buen gobierno y política social*, Barcelona, Ariel, 1997.
- Cardarelli, Graciela y Mónica Rosenfeld, *Las participaciones de la pobreza*, Buenos Aires, Paidós, 1998.
- Cornia, Giovanni Andrea y Frances Stewart, "Two Errors of Targeting", en Dominique van de Walle y Kimberly Nead, *Public Spending and the Poor*, Washington, The World Bank, 1995.
- Díaz Cayeros, Alberto, "Una perspectiva comparada de las políticas sociales. Viabilidad política de su focalización", *Revista de Trabajo Social*, núm. 21, 1998.

- Dilulio, Jr., John, "What is Deregulating the Public Service?", en John J. Dilulio, Jr. (ed.), *Deregulating the Public Service. Can Government Be Improved?*, Washington, D.C., The Brookings Institution, 1994.
- Evans, Peter, "The State as Problem and Solution: Predation, Embedded Autonomy, and Structural Change", en Stephan Haggard y Robert Kaufman (eds.), *The Politics of Economic Adjustment: International Constraints, Distributive Conflicts, and the State*, Princeton, Princeton University Press, 1992.
- Forrester, Viviane, *El horror económico*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996.
- Guerra Rodríguez, Carlos, "La participación social y las políticas públicas: un juego de estrategias", en *Las políticas sociales de México en los años noventa*, México, Instituto Mora-UNAM-FLACSO-Plaza y Valdés, 1996.
- Guerrero, Juan Pablo et al., *La descentralización de los fondos de aportaciones federales (ramo 33). Análisis preliminar de sus efectos y riesgos*, México, Centro de Investigación y Docencia Económica, "Documentos de Trabajo", s.f.
- Gorz, André, *Misericordias del presente, riqueza de lo posible*, Buenos Aires, Paidós, 1998.
- Habermas, Jürgen, *Problemas de legitimación en el capitalismo tardío*, Buenos Aires, Amorrortu, 1995.
- Hirschman, Albert O., *El avance en colectividad. Experimentos populares en América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996.
- Incháustegui, Teresa y Alicia Martínez F., "Política social y cambios de finales de siglo: contexto y valores en la relación con nuevos actores", en *Las políticas sociales de México en los años noventa*, México, Instituto Mora-UNAM-FLACSO-Plaza y Valdés, 1996.
- Lerner, Bertha, *América Latina: los debates en política social, desigualdad y pobreza*, México, Miguel Ángel Porrúa Editor, 1996.
- Levy, Santiago, "La pobreza extrema en México: una propuesta de política", *Estudios Económicos*, núm. 1, 1991.
- Lusting, Nora, "Solidarity as a Strategy of Poverty Alleviation", en Wayne A. Cornelius, Ann L. Craig y Jonathan Fox (eds.), *Transforming State Society Relations in Mexico. The National Solidarity Strategy*, San Diego, Center for U.S.-Mexican Studies, 1994.
- Lynn, Jr., Laurence E., "La realización de las políticas como un bien colectivo: una perspectiva estratégica de la gestión de programas sociales", en Barry Bozeman (coord.), *La gestión pública. El estado del arte*, México, Fondo de Cultura Económica, 1998.
- Mas, Jordi y Caries Ramió, *La auditoría operativa en la práctica. Técnicas de mejora organizativa*, Barcelona, Marcombo, 1998.
- Mena Rodríguez, Marco Antonio, *Sencillo modelo de definición de problemas en el análisis de políticas públicas, ilustrado con el diseño de los Fondos de Inversión Social del Banco Mundial en América Latina*, tesis, México, El Colegio de México, 1997.
- Méndez, José Luis, "¿Del Estado propietario al Estado promotor? La política hacia la micro, pequeña y mediana industria en México 1988-1994", *Foro Internacional* núms. 143-144, 1996.

- Merino, Mauricio, "¿Conclusiones? Obstáculos y promesas de la democracia municipal", en Mauricio Merino (ed.), *En busca de la democracia municipal. La participación ciudadana en el gobierno local mexicano*, México, El Colegio de México, 1994.
- , "De la lealtad individual a la responsabilidad pública", *Revista de Administración Pública*, núm. 91, 1996.
- Midgley, James, "La política social, el Estado y la participación de la comunidad", en Bernardo Kliksberg (comp.), *Pobreza: un tema impostergable. Nuevas respuestas a nivel mundial*, Caracas, Fondo de Cultura Económica, 4ª ed., 1997.
- Mongardini, Carlos, "Las condiciones políticas de la gobernabilidad en la Europa Occidental", en Salvador Giner y Sebastián Sarasa (eds.), *Buen gobierno y política social*, Barcelona, Ariel, 1997.
- Moore, Mark H., *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público*, Buenos Aires, Paidós, 1998.
- Morgan, Gareth, *Imágenes de la organización*, México, Alfaomega, 1990.
- Olson, Mancur, *The Logic of Collective Action*, Cambridge, Cambridge University Press, 1965.
- Pardo, María del Carmen, "La política social como dádiva del presidente", *Foro Internacional*, núms. 143-144, 1996.
- Popper, Karl R., *Conjeturas y refutaciones. El desarrollo del conocimiento científico*, Buenos Aires, Paidós, 1994.
- , *El cuerpo y la mente*, Buenos Aires, Paidós, 1997.
- Pressman, J.L. y Aron Wildavsky, *Implementation*, Berkeley, Berkeley University Press, 1973.
- Putnam, Robert D., *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton, Princeton University Press, 1993.
- Racelis, Mary, "Movilizando a la población para el desarrollo social. Enfoques y técnicas para la participación popular", en Bernardo Kliksberg (comp.), *Pobreza: un tema impostergable. Nuevas respuestas a nivel mundial*, Caracas, Fondo de Cultura Económica, 4ª ed., 1997.
- Reyna, José Luis y Adalberto García Rocha (coords.), *Solidaridad en Zacatecas: impacto de una política pública*, México, El Colegio de México, mimeo, 1993.
- Rittel, Horst W. J. y Melvin M. Webber, "Dilemas de una teoría general de la planeación", en Luis F. Aguilar (ed.), *Problemas públicos y agenda de gobierno*, México, Miguel Ángel Porrúa Editor, 2ª ed., 1991.
- Sarasa, Sebastián, *El servicio de lo social*, Madrid, Ministerio de Asuntos Sociales, 1993.
- Seabright, Paul, "El pluralismo y el estándar de vida", en Martha C. Nussbaum y Amartya Sen (comps.), *La calidad de vida*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996.
- Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, "Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000", *Diario Oficial de la Federación*, 28 de mayo de 1996.
- Sen, Amartya K., "The Political Economy of Targeting", en Dominique van de Walle y Kimberly Nead, *Public Spending and the Poor*, Washington, The World Bank, 1995.

- , “El bienestar y la libertad”, en Amartya K. Sen, *Bienestar, justicia y mercado*, Buenos Aires, Paidós, 1991.
- Senge, Paul, *The Fifth Discipline: The Art and Practice of the Learning Organization*, Nueva York, Doubleday-Currency, 1990.
- Shepsle, Kenneth A. y Mark S. Bonchek, *Analyzing Politics. Rationality, Behaviour and Institutions*, Nueva York, W.W. Norton & Company, 1998.
- Sosa, José, “Coordinación intergubernamental y concertación social en México: en busca de un marco referencial”, *Federalismo y Desarrollo*, año 12, octubre-diciembre de 1999.
- Vilas, Carlos M., “De ambulancias, bomberos y policías: la política social del neoliberalismo (notas para una perspectiva macro)”, en *Las políticas sociales de México en los años noventa*, México, Instituto Mora-UNAM-FLACSO-Plaza y Valdés, 1996.

ENTREVISTAS

- Con un dirigente de Chiltak, A.C., San Cristobal de las Casas, Chiapas, marzo de 1999.
- Con un prestador de servicio social, Chapultepec, municipio de Huamantla, Tlaxcala, diciembre de 1998.
- Con el coordinador del Centro de Atención Social Francisco I. Madero, Programa Cañadas, municipio de La Independencia, Chiapas, marzo, de 1999.